




3 1761 11650470 5

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116504705>

12
C50

1 Canada
2 Parliament

6439

Government
Publications

D

SENATE
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

750

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Wednesday, September 6, 1978

Le mercredi 6 septembre 1978

Joint Chairmen:

Coprésidents:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

4
7

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

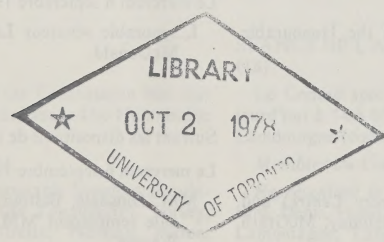
Constitution du Canada

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Forsey
Bird	Fournier
Denis	(de Lanaudière)
Flynn	Grosart

Representing the House of Commons:

Messrs.

Andre	Collenette
Balfour	Dawson
Beatty	Dinsdale
Breau	Gauthier (Ottawa-Vanier)
Bussières	Goodale
Caccia	Guay

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lang	Petten
Langlois	Roblin
McIlraith	Smith
Neiman	(Colchester)—(15)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Knowles (Winnipeg North Centre)	MacDonald (Miss Kingston and the Islands)
Lachance	Stanfield
Laprise	Whittaker—(20)
Lee	

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Wednesday, September 6, 1978:

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable
Senator McDonald.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Wednesday, September 6, 1978:

Messrs. Dinsdale, Balfour, Andre (Calgary Centre) and
Goodale replaced Messrs. Lawrence, Halliday, McGrath
and Watson.

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le mercredi 6 septembre 1978:

L'honorable sénateur Lang remplace l'honorable sénateur
McDonald.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le mercredi 6 septembre 1978:

MM. Dinsdale, Balfour, Andre (Calgary-Centre) et Goodale
remplacent MM. Lawrence, Halliday, McGrath et
Watson.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 6, 1978
(17)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:40 o'clock a.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman, Petten, Roblin and Smith (*Colchester*).

Other Senators present: The Honourable Senators Lafond and Molson.

Representing the House of Commons: Messrs. Andre, Balfour, Beatty, Breau, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Dinsdale, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Laprise, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

Other Member present: Mr. Stewart (*Cochrane*).

Witnesses: From the Canadian Bar Association: Dr. Gérard V. La Forest, Q.C., Mr. David Matas.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

The witnesses made statements and answered questions.

The Committee agreed to print the Memorandum to the Canadian Bar Association Committee on Constitution dated August 18, 1978 submitted by Mr. David Matas as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "CC-4"*).

At 12:05 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(18)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:05 o'clock p.m., the Joint Chairman, The Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaud  re*), Forsey, Grosart, Lamontagne, Lang, McIlraith, Neiman, Petten, Roblin, and Smith (*Colchester*).

Other Senators present: The Honourable Senators Molson, Olson and Stanbury.

Representing the House of Commons: Messrs. Andre, Balfour, Beatty, Breau, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Dinsdale, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay (*Lévis*), Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 SEPTEMBRE 1978
(17)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaud  re*), Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman, Petten, Roblin et Smith (*Colchester*).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lafond et Molson.

Représentant la Chambre des communes: MM. Andre, Balfour, Beatty, Breau, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Dinsdale, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Laprise, Lee, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les  les*), MM. Stanfield et Whittaker.

Autre député présent: M. Stewart (*Cochrane*).

Témoins: De l'Association du Barreau canadien: M. Gérard V. La Forest, c.r., M. David Matas.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule né 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Le Comité convient que le mémoire adressé au Comité sur la Constitution de l'Association du Barreau canadien, en date du 18 août 1978, soumis par M. David Matas, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "CC-4"*).

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(18)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaud  re*), Forsey, Grosart, Lamontagne, Lang, McIlraith, Neiman, Petten, Roblin et Smith (*Colchester*).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Molson, Olson et Stanbury.

Représentant la Chambre des communes: MM. Andre, Balfour, Beatty, Breau, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Dinsdale, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay (*L vis*), Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Lee M^{lle} MacDonald (*Kingston et les  les*), MM. Stanfield et Whittaker.

Other Members present: Messrs. Alkenbrack, Duquet, Parent and Richardson.

Witnesses: From the Canadian Bar Association: Dr. Gérard G. La Forest, Q.C. and Mr. David Matas.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

The witnesses answered questions.

At 4:15 o'clock p.m. the sitting recessed.

At 4:28 o'clock p.m. the sitting resumed.

Pursuant to the Order of the Committee dated Wednesday August 30, 1978, the Committee resumed debate upon the motion of Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) which is as follows:

That this committee report to the Senate and the House of Commons that it does not feel justified in continuing its consideration of the provision of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown until the questions of constitutional jurisdiction raised by W. R. Lederman, Queen's University, have been settled.

That the committee include in its report a recommendation that the Government consider the advisability of referring these provisions to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under section 91(1) of the B.N.A. Act, or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement of substantial compliance of the governments of the provinces, and

That the committee urge the government to consider the advisability of referring its proposals respecting the division of powers to the committee without delay.

After debate thereon, the Honourable Senator Flynn moved,—

That the motion be amended by striking out the first paragraph and substituting the following therefor:

"That this Committee report to the Senate and the House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, that is, by a mere law of Parliament, with the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown; and"

and by striking out the third paragraph.

Mr. Breaux moved,—

That the Committee do now adjourn.

The question being put on the motion, it was negatived on the following division:

Autres députés présents: MM. Alkenbrack, Duquet, Parent et Richardson.

Témoins: De l'Association du Barreau canadien: M. Gérard G. La Forest, c.r. et M. David Matas.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Les témoins répondent aux questions.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux.

A 16 h 28, le Comité reprend ses travaux.

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 30 août 1978, le Comité poursuit le débat sur la motion de M^{lle} Macdonald (*Kingston et les Îles*) qui se lit comme suit:

Que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes disant qu'il ne croit pas opportun de poursuivre l'étude des dispositions du Bill C-60 concernant le Sénat du Canada et le statut de la Couronne jusqu'à ce que les questions de compétence constitutionnelle soulevées par W. R. Lederman de l'Université Queen's aient été tranchées,—

Que le Comité recommande dans son rapport que le gouvernement étudie l'opportunité de référer ces dispositions à la Cour suprême du Canada pour qu'elle statue sur la question de savoir si elles sont *intra vires* le gouvernement fédéral agissant seul, soit par le biais d'une action unilatérale par le Parlement du Canada en vertu de l'article 91 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, soit au moyen d'une adresse conjointe du Parlement du Canada au Parlement du Royaume-Uni sans l'accord ou l'agrément des gouvernements provinciaux, et,—

Que le Comité presse le gouvernement de saisir sans délai le Comité de ses propositions concernant la division des pouvoirs.

Après débat, l'honorable sénateur Flynn propose,—

Que la motion soit modifiée en remplaçant le premier paragraphe par ce qui suit:

«Que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes de ses préoccupations face au statut du gouvernement qui lui permet d'agir unilatéralement, c'est-à-dire par une simple loi du Parlement, au moyen des dispositions du bill C-60 concernant le Sénat du Canada et le statut de la Couronne; et»

et en retranchant le troisième paragraphe.

M. Breaux propose,—

Que le Comité suspende maintenant ses travaux.

La motion, mise au voix, est rejetée sur division suivante:

YEAS—15

From the Senate: The Honourable Senators

Denis Langlois
Fournier (*de Lanaudière*)

From the House of Commons: Messrs.

Breau Collenette
Bussières Dawson
Caccia Gauthier (*Ottawa-Vanier*)

NAYS—17

From the Senate: The Honourable Senators

Beaubien Forsey
Bird Grosart
Flynn Lang

From the House of Commons: Messrs.

Andre Dinsdale
Balfour Knowles (*Winnipeg*
Beatty *North Centre*)

Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) moved,—

That the question be now put.

The Chairman ruled this motion out of order in accordance with Beauchesne 217(5).

Debate resumed upon the amendment by the Honourable Senator Flynn,

That the motion be amended by striking out the first paragraph and substituting the following therefor:

"That this Committee report to the Senate and the House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, that is, by a mere law of Parliament, with the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown, and"

and by striking out the third paragraph.

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division:

YEAS—20

From the Senate: The Honourable Senators

Bird Forsey
Denis Fournier (*de Lanaudière*)
Flynn Grosart

From the House of Commons: Messrs.

Andre Dinsdale
Balfour Knowles (*Winnipeg*
Beatty *North Centre*)

NAYS—12

From the Senate: The Honourable Senators

Beaubien
Petten

From the House of Commons: Messrs.

Breau Collenette
Bussières Dawson
Caccia

POUR—15

Du Sénat: Les honorables sénateurs

McIlraith Petten

De la Chambre des communes: MM.

Goodale Lachance
Guay (*Lévis*) Lee

CONTRE—17

Du Sénat: Les honorables sénateurs

Neiman Smith (*Colchester*)
Roblin

De la Chambre des communes: MM.

MacDonald (Mlle) Stanfield
(*Kingston*) Whittaker
(*and the Islands*)

M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) propose,—

Que la question soit maintenant mise aux voix.

Le président déclare la présente motion irrecevable conformément au commentaire 217(5) de Beauchesne.

Le débat reprend sur l'amendement de l'honorable sénateur Flynn,

Que la motion soit modifiée en remplaçant le premier paragraphe par ce qui suit:

«Que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes de ses préoccupations face au statut du gouvernement qui lui permet d'agir unilatéralement, c'est-à-dire, par une simple loi du Parlement, au moyen des dispositions du bill C-60 concernant le Sénat du Canada et le statut de la Couronne, et»

et en retranchant le troisième paragraphe.

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté sur la division suivante:

POUR—20

Du Sénat: Les honorables sénateurs

Lang Neiman
Langlois Roblin
McIlraith Smith (*Colchester*)

De la Chambre des communes: MM.

MacDonald (Mlle) Stanfield
(*Kingston and the Islands*) Whittaker

CONTRE—12

Du Sénat: Les honorables sénateurs

De la Chambre des communes: MM.

Gauthier (*Ottawa-Vanier*) Guay (*Lévis*)
Goodale Lachance
Lee

The question being put on the motion, as amended, it was, by a show of hands, agreed to: YEAS: 20; NAYES: 12.

At 6:08 o'clock p.m. the Committee adjourned until Thursday, September 7, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

La motion modifiée, mise aux voix, est adoptée par vote à main levée par 20 voix contre 12.

A 18 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 7 septembre 1978, à 9 h 30.

Le cogreffier du Comité

G. A. Birch

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 6, 1978

• 0940

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Ladies and gentlemen, we have this morning Dr. La Forest, who is well known to most of you, I am sure, who will speak on the report that his committee has prepared for the Canadian Bar Association and he will also as we proceed want to make some personal remarks, I understand. He is accompanied by Mr. David Matas, who was a member also of the committee which prepared the report; Mr. Matas comes from Manitoba. Would you make an opening statement?

M. Gérard La Forest (Association du Barreau canadien): Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, honorables députés, c'est un honneur pour moi que d'avoir cette occasion de vous adresser la parole.

Je suis ici ce matin, comme l'a signalé le président, en tant que vice-président exécutif du comité sur la Constitution de l'Association du Barreau canadien. M. Matas m'accompagne, comme on l'a signalé, et il vient du Manitoba. Il connaît mieux que moi le projet de loi du gouvernement et par conséquent, il saura mieux que moi répondre aux questions.

Perhaps the first thing I should say to you is precisely what the mandate of the commission, or rather the committee, was. I am used to saying "commission" because I have been in the Law Reform Commission all these years. The mandate was not, as the newspapers tried to describe, to frame a position for the Canadian Bar. I might read some aspects of the mandate to you. We were asked to search for the essential attributes of a Canadian federalism in a resolution that indicated to us to some extent the parameters of what we were to do.

Another provision provides that the constitution be re-written so as better to meet the aspirations and present-day needs of all the people of Canada and to guarantee the preservation of the historical rights of our two founding cultures. That being the case then, this was the framework in which we operated.

• 0945

The members of the committee were chosen from members of the Canadian Bar in each of the provinces. There were two members from Quebec to make certain that the views of that province were represented.

Now, in doing this, the Canadian Bar thought it would thereby fulfil its obligations in trying to raise the level of debate. We were not out to form a constitution; we were not out, certainly at this time, to put forward the views of the Canadian Bar. I think that if people read the report of the committee, they will find that it is useful not only when they agree with the committee but also when they disagree. The notion is to help focus the debate among the public.

The lawyers have a particular perspective that way and can help focus, in a way, and it is our hope that other disciplines would do the same. We were not purposing to step out of our

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 6 septembre

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mesdames et messieurs, nous accueillons ce matin M. La Forest, que la plupart d'entre vous connaissez, j'en suis certain; il parlera du rapport que son comité a rédigé pour l'Association du Barreau canadien. Au fur et à mesure de notre discussion, il fera également des observations personnelles. Il est accompagné de M. David Matas, également membre du comité qui a rédigé le rapport. M. Matas est du Manitoba. Aimerez-vous faire une déclaration préliminaire?

Mr. Gérard La Forest (Canadian Bar Association): Thank you, Mr. Chairman. Honourable Senators, honourable members, I am quite honoured to have this opportunity to come and speak to you.

As the Joint Chairman told you, I am here this morning as Executive Vice-President of the Committee on the Constitution of the Canadian Bar Association. I am accompanied by Mr. Matas who, as you were also told, comes from Manitoba. He knows better than I the government bill and, consequently, will be better equipped than I to answer your questions.

Je devrais commencer par vous définir le mandat de la commission, ou plutôt du comité. J'ai l'habitude de dire «commission», car je fais partie de la Commission de réforme du droit depuis des années. Notre mandat n'était pas, comme les journalistes ont voulu le faire croire, de définir la position qu'adopterait le Barreau canadien. Je peux d'ailleurs vous lire des extraits du mandat. On nous a demandé de rechercher quels étaient les attributs essentiels d'une fédération canadienne et on nous a défini, dans une certaine mesure, quels devraient être les paramètres de nos travaux.

Une autre de nos conclusions, c'est que la constitution soit rédigée à neuf, pour mieux répondre aux aspirations et aux besoins actuels de toute la population canadienne et pour préserver à coup sûr les droits historiques des deux peuples fondateurs. Voilà la structure de nos travaux.

Les membres du comité ont été choisis parmi les membres du Barreau canadien dans chacune des provinces. Il y avait deux avocats du Québec, pour que nous soyons certains que les opinions de cette province soient connues.

En faisant cela, le Barreau canadien a cru qu'il remplirait ses obligations en essayant de relever le niveau du débat. Nous n'avions pas pour but de rédiger une nouvelle constitution, et nous n'avions certainement pas pour but de faire valoir ces positions comme étant celles du Barreau canadien. En lisant le rapport du comité, on le trouvera très intéressant, qu'on soit d'accord avec ses recommandations ou non. Le principe, c'est d'aider à préciser le débat parmi la population.

Les avocats ont un certain point de vue et peuvent donc aider d'une certaine façon à le préciser. Nous avons espéré que les autres disciplines suivraient notre exemple. Nous n'avons

[Text]

rightful role and try to write the constitution of Canada in any way: we were trying to improve the level of debate among the public.

That being so, then there was no question, when we arrived at the meeting, of the Bar's taking a stand for or against it. There was an attempt to do that and that did not go. At the moment it is under study and I would not be surprised if the Bar came up with a number of propositions after it has had time to study the paper.

So this was the situation in which the committee found itself with this kind of mandate, and having done that it attempted to try to identify with the issues that we have to face in this country. I think we all know, we do not have to be reminded of the fact, that Quebec, in recent years, has been shaking up the confederation, wondering if it should go in alone or whether it would be better to continue. Obviously that was one of the issues; but as this issue has developed during the constitutional process other strains in the confederation began to be apparent. I think that what I like to call economic rights, and what in this country comes under regional disparities, had to be identified.

We had to look at the question that there is an alienation, or so it seems, from Ottawa, from the central institutions of government, that we thought we should look at to see what, if anything, the constitution could do.

Now, we are as mindful as anybody else that the constitution cannot possibly solve all these problems. In fact, the constitution is only a part of the picture, but it is a part, nonetheless, that has tremendous symbolic importance, and that was our task.

In looking at the problem, we thought that there were, in existing constitution, a number of problems in itself. One of them is that the symbolism is very bad. It is, of course, a British statute, and a country surely deserves a constitution of its own.

Modern constitutions tend to give some picture of what the aspirations of that society are: it fails to do this completely. There are what I might call quasi-symbolic matters. I call them "quasi" because they serve a dual role.

A bill of rights, for example: what are the objects of government? What are its relations to the people? That is partially an enforceable provision. It determines what government can do and what it cannot do as regards individual rights. But it is also highly symbolic, that individuals have before them a document that tells them what their rights are.

The same applies—and in this country, of course, it is extremely important—to the question of linguistic rights.

Then we looked, as I gather this Committee is not doing, at the division of powers and we came to the conclusion as we went along that there were certain things that could be done.

• 0950

Here I think we followed to some extent what the Joint Committee on the Constitution a few years ago did but we tried to identify what fell within or should fall within provincial powers and what should fall within federal powers.

[Translation]

pas cherché à nous éloigner de notre rôle traditionnel ni à rédiger une nouvelle constitution pour le Canada. Nous avons simplement voulu relever le niveau du débat public.

Lorsque nous nous sommes présentés à la réunion, il n'était donc pas question que le Barreau se prononce en faveur ou contre le rapport présenté. On a bien essayé de faire cela, mais cela n'a pas marché. Pour l'instant, le rapport est à l'étude et je ne serais pas étonné si le Barreau présentait une série de propositions après avoir terminé.

Voilà donc le mandat qu'avait le comité. Il a essayé d'abord de déterminer les problèmes auxquels le pays était confronté. Nous savons tous, sans qu'on ait à nous le rappeler, que depuis quelques années, le Québec secoue la confédération et se demande s'il doit continuer d'en faire partie ou s'il devrait s'en retirer. C'est évidemment un des problèmes, mais son évolution au cours du débat constitutionnel a fait ressortir d'autres faiblesses de la confédération. Il a fallu reconnaître ce que j'aime bien appeler des droits économiques, ce qui va de pair avec les disparités régionales.

Nous avons également dû étudier l'aliénation apparente face à Ottawa, aux institutions centrales du gouvernement, pour découvrir comment régler cela par le biais de la constitution.

Comme tout le monde, nous savons qu'on ne peut régler tous ces problèmes par une nouvelle constitution. De fait, la constitution n'occupe qu'une partie du tableau, même si son importance symbolique est considérable.

En étudiant le problème, nous nous sommes rendu compte que notre constitution actuelle renfermait déjà bien des problèmes. L'un d'entre eux, c'est que nos symboles sont mauvais. D'abord, il s'agit d'une loi britannique, et un pays mérite bien d'avoir sa propre constitution.

Dans les constitutions modernes, on décrit souvent les aspirations de la société qui se la donne, mais la nôtre ne fait pas du tout cela. Il y a bien des quasi-symboles, mais je les appelle «quasi», parce qu'ils ont un double rôle.

Par exemple, on parle d'une déclaration des droits, mais quels sont les objectifs du gouvernement? Quelles sont ses relations avec le peuple? C'est une disposition en partie applicable. Elle stipule ce que le gouvernement peut et ne peut pas faire en ce qui concerne les droits de la personne. Mais c'est également tout un symbole pour des citoyens que d'avoir sous les yeux un document leur exposant bien tous leurs droits.

C'est la même chose pour les droits linguistiques, question des plus importantes ici.

Comme votre Comité le fait aussi certainement, nous avons étudié le partage des pouvoirs pour en arriver à la conclusion qu'il y avait des choses à changer.

Dans ce cas, je crois que nous avons, dans une certaine mesure, fait la même chose que le comité mixte sur la constitution, il y a quelques années, mais nous avons tenté de relever ce qui était ou ce qui devrait être de compétence provinciale et ce qui devrait être de compétence fédérale.

[Texte]

We came to the conclusion that there was not a great deal of drastic changes that could be effected. There were some changes, some important changes. So this focused more and more attention on federal institutions and in particular the Supreme Court and the Upper House. We did not deal with the House of Commons as a federal institution, though I think it merits a great deal of attention. I do not think we would have had the research resources for the kind of study that is needed on that because it would take you into electoral systems and many other things if you wanted to do an adequate job, I think, on the House of Commons. So we focused on those.

In doing this I might say that we felt a great deal more assurance in dealing with the Supreme Court and the courts generally. I had the impression sometimes as we dealt with the Upper House that it was like trying to square out a circle. It is an extremely difficult job, I think—and I think that is the first thing that anyone who has looked at an Upper House seriously does—it is an extremely difficult job to arrive at an Upper House that serves all the functions that it ought to serve.

I think if there is a lesson to be learned from our work on this it is that one, that this is by no means an easy question, and there should be some patience as people try out some new or different devices. Certainly there were almost as many opinions when we walked in the room as there were people there, as to what kind of Upper House we should have.

I might briefly speak about those two institutions. I will be ready to reply to any questions but I do not want to prolong this initial discussion. And Mr. Matas may have a few words to say about the broad differences between our proposals and those before you now.

We came to a number of conclusions about the courts. The first one, and on this we agree with the bill, is that the court should be entrenched in the constitution. It is a major constitutional institution and should be set up there in the constitution so that everybody knows what the Supreme Court is and what it is for.

We dealt with its composition. We came to the conclusion that, of course, the court must be large enough to represent the various regions of the country. It must be large enough and able to handle both systems of law in this country; and this in effect means that you have to have a fairly large court. If we could have a small court, I think every member of the committee would have favoured that.

We came to the conclusion that a nine-man court was probably best, not because there is any magic in it but because nine reaches out to the outer limits of an efficient operation of a court; otherwise you have two or three courts, if you break it up into panels, you have indecision and vagueness: with the growing numbers that is what you get. The function of a Supreme Court is to give guidance to lower courts and as you raise the number this guidance becomes less and less clear.

[Traduction]

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il n'était pas possible d'apporter un grand nombre de changements répercutants. Mais il y avait quelques changements, quelques changements importants. Ainsi, nous en sommes venus à donner de plus en plus d'attention aux institutions fédérales, et plus particulièrement à la Cour suprême et à la Chambre haute. Nous n'avons pas examiné la Chambre des communes en tant qu'institution fédérale, bien que j'estime que celle-ci mérite beaucoup d'attention. Mais je ne crois pas que nous ayons à notre disposition les ressources nécessaires au niveau de la recherche pour effectuer une telle étude, car il faudrait se pencher sur le régime électoral et sur de nombreux autres sujets pour bien étudier la Chambre des communes. Nous avons donc limité notre attention à ces quelques sujets.

Ce faisant, j'ajouterais que nous avons beaucoup plus de confiance en étudiant la Cour suprême et les tribunaux dans leur ensemble. J'avais parfois l'impression, lorsque nous étudions la Chambre haute, que c'était essayer d'arrondir un carré. Il s'agit d'une tâche extrêmement difficile, je crois... Je crois d'ailleurs que c'est là la première chose que fait toute personne qui examine la Chambre haute avec sérieux. Il est extrêmement difficile de concevoir une Chambre haute qui remplit tous les rôles qui doivent être les siens.

S'il y a une leçon à tirer de notre travail, c'est d'abord que ce n'est pas du tout une question facile et qu'il faudra faire preuve de patience pendant l'essai du mécanisme nouveau ou différent. Il est certain qu'il y avait presque autant d'opinions que de gens présents, lorsque nous sommes entrés, sur ce que devrait être la Chambre haute.

Je vais parler brièvement de ces deux institutions. Je serai ensuite prêt à répondre à vos questions, mais je ne veux pas prolonger le débat initial. M. Matas aura quelques mots au sujet des grandes différences qui existent entre nos propositions et celles que vous avez devant vous maintenant.

Nous avons tiré nombre de conclusions sur les tribunaux. D'abord, et dans ce cas nous sommes d'accord avec le projet de loi, la Cour suprême doit être sanctionnée par la constitution. Il s'agit en effet d'une institution constitutionnelle importante qui devrait figurer dans la constitution, de façon à ce que chacun sache ce qu'est la Cour suprême et à quoi elle sert.

Nous nous sommes penchés sur sa composition. Nous en sommes venus à la conclusion, bien sûr, que le tribunal doit être suffisamment grand pour représenter les diverses régions du pays. Suffisamment grand aussi pour pouvoir se prononcer sur les deux sortes de droit du pays; ce qui signifie qu'il faut un assez grand nombre de membres. S'il avait été possible que le tribunal soit petit, je crois que tous les membres du comité en auraient été heureux.

Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'un tribunal de neuf membres est probablement ce qu'il y a de mieux, non parce que c'est un nombre magique, mais parce qu'avec neuf, on se trouve à la limite d'un fonctionnement efficace; sinon, on a deux ou trois tribunaux, et si on constitue des comités, on se retrouve avec de l'indécision, avec du vague: si le nombre augmente, c'est ce qu'on aura. Le rôle de la Cour suprême est de tracer la voie aux tribunaux de première instance, et si vous

[Text]

We, of course, gave a great deal of attention to the question of the civil law, to the claim that has been made some time that there is a distortion in civil law. But I do not think we would be prepared to admit this. Certainly different commentators have taken different points of view. We think, however, that if one eyes the statistics of how many cases go, the numbers are few. Now that the Supreme Court of Canada has the right to choose its own cases, it will not be choosing cases that are of purely local significance. They choose them because they have a national dimension, and because they have a national dimension they should be heard by the Supreme Court. I understand and we approve of the practice of the Supreme Court in working with a smaller panel of five to ensure a majority to the civil law judges when there is a civil law case, or predominantly a civil law case because, as you know, these cases do not arise in a vacuum. It is partially civil law, partially common law, partially federal law. It is really impossible to break up the question in that way. Therefore by and large we have, I think, opted for the status quo, which we think is probably the best solution we can find in Canada. On the committee I detect a lack of patience for those who felt that in some way it should be a representative point, that it should represent regions directly. In fact, it seems rather strange in the conception of a court that it should be a court of arbitration in this way.

As to the Upper House, I am sure that it will come up directly in any event, and I feel I have spoken rather long now.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I think you should go on making your general remarks.

Mr. La Forest: As to the Upper House, I think we detected that there are three clear choices for Canada. One is to go on with an appointed House. There are advantages and disadvantages to the appointed House. The difficulties we found with the existing House was not so much in the performance of its legislative functions. I think there have been complaints, as there always are complaints, and some of them I am sure you know as well as I do. But the simple fact is that on the legislative side we had no serious complaints as to the work done by the Senate.

Our fault with the existing Senate is that it does not perform what we thought was the most important function of an Upper House and that is to represent the regions. They are appointed, as you know, by the Prime Minister and I think that is for life or 75 years now, or whatever. We do not have the feeling that it represents the regions and that it is seen as representing the regions, which is equally important. It is, of course, chosen on a geographic basis. If the Senate were retained in the form in which it exists now, more or less—we have favoured most of the proposals that were made by the Joint Committee a few years ago—if that were the desire, and it was the desire of some members—as I say, there was a view of every kind, although the method of appointment preferred by the commit-

[Translation]

augmentez le nombre de juges, la voie devient de moins en moins claire.

• 0955

Bien sûr, nous avons accordé beaucoup d'attention à la question du droit civil, à la plainte qui est formulée depuis quelques temps, à savoir qu'il y a discrimination du droit civil. Cependant, nous ne serions pas prêts à reconnaître cela. Divers critiques ont adopté divers points de vue. Quoi qu'il en soit, si l'on consulte les statistiques, on pourra constater qu'il y a très peu de cas de ce genre. Désormais, la Cour suprême du Canada a le droit de choisir les causes qu'elle entendra et elle ne choisira pas des causes qui n'ont aucune résonance locale. Elle choisira des causes à dimension nationale, et c'est précisément parce que ces causes ont une dimension nationale qu'elles devraient être entendues par la Cour suprême. Si je ne m'abuse, nous avons admis le principe selon lequel la Cour suprême peut se réunir à cinq juges pour obtenir une majorité dans les causes de droit civil ou dans une cause à prédominance civile, car vous n'ignorez pas que l'aspect civil est toujours relié à d'autres aspects. Souvent, dans une cause, il existe des ramifications de droit civil, des ramifications de droit coutumier, et de droit fédéral également. Il est donc presque impossible de faire des catégories, ici. En conséquence, on a donc choisi de maintenir le statu quo, ce qui est probablement la meilleure solution pour le Canada. Au sein des membres du comité, je remarque qu'on n'est pas très indulgent à l'égard de ceux qui estiment que les régions devraient être représentées directement. En fait, il semble qu'une cour en soit une, ainsi, d'arbitrage.

Pour ce qui est de la Chambre haute, je suis convaincu qu'elle représentera les régions directement, mais je m'en tiendrai là, car j'ai beaucoup parlé.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je crois que vous devriez terminer vos remarques d'ordre général.

M. La Forest: Pour ce qui est de la Chambre haute, nous avons pu constater qu'il existe trois choix pour le Canada. D'une part, le maintien d'une Chambre dont les membres seraient nommés. Cette solution comporte des avantages et des inconvénients. La Chambre telle qu'elle existe actuellement ne pose pas de problèmes en ce qui a trait à ses fonctions législatives. Je pense qu'il y a eu des plaintes, c'est normal. Mais ce n'est pas au sujet des fonctions législatives du Sénat qu'il y en a eues.

Ce que nous reprochons au Sénat actuel, c'est de ne pas s'acquitter de ce que nous croyons être la fonction la plus importante d'une Chambre haute, à savoir la représentation des régions. Les sénateurs sont nommés, vous le savez, par le premier ministre, et ils le sont à vie, ou plutôt jusqu'à l'âge de 75 ans actuellement. Nous n'estimons pas que le Sénat représente les régions et le Sénat n'est pas perçu comme une institution qui représente les régions. C'est très important. On choisit les sénateurs sur une base géographique. Le Sénat pourrait conserver sa forme actuelle, plus ou moins. Nous avons appuyé la plupart des recommandations faites par le comité mixte, il y a quelques années. Certains membres du comité, malgré certaines divergences d'opinions, étaient d'avis

[Texte]

tee, and again there were dissenting views, was the one that had been recommended by the federal government a few years ago, in other words half named, as I recall it, by the federal government for a six-year period and another half named by the provinces for a six-year period. That was clearly the majority view, although again there were dissenting reasons on that. But that could not command the majority in the committee anyway, an appointed one. We felt that fundamentally this did not respond to the major reasons to have an Upper House at all. We felt that if the legislative function were the only function then, and there were a significant number of members who simply favoured abolition, the House of Commons would have, however, to change its procedures drastically to do the work that is now being done by the Senate.

• 1000

We then discussed the notion of an elected House, and here we had two difficulties. I think people looked south of the border at the Senate there, and we happen to think that is a very unfair comparison; unfair because the two Senates are entirely different. You have an elected Senate in the United States. Not only do you have an elected Senate, you have legislative power which, in fact as opposed to form, is highly centralized. Ultimately there will be a deal and you will get legislation passed. If you incapacitated the federal government here, what you would do is have even stronger provincial governments. And there comes a time when the provincial governments are strong enough. That is one of the problems we detected.

Another problem since the Committee opted for the systems of responsible government was I think we felt that an elected Senate would not work well. It would do one of two things. I would either be strong, in which case it would block the House of Commons, which was equally elected and which, under a system of responsible government, is supposed to be running the country, and it would therefore block and have the same effect as I mentioned before; or it would be weak. And if it were weak and aped the actions, as has happened in some other federations, of the Lower House, then why have it at all? So some Members favoured an elected House, but on balance they came to the conclusion that we should not have one.

The predominant view of the Committee, therefore—and I say “predominant” advisedly, as the report does, because I do not know that one could detect a clear majority on anything—the view, however, that rallied the most people once you eliminated the other alternatives, from abolition to an elected to an appointed Senate, was the one that has received a lot of attention in recent years. I do not know how much deep attention, which is another thing, and I think we tried to give it quite a hit of attention within the time frame we had, but certainly it would require more study. We thought of an Upper House that directly represented the provinces.

Now, here, of course—you would have to in this country—we used two precedents. We looked at the precedent of the German Upper House, which, of course, is in a very different

[Traduction]

qu'il fallait que la moitié des membres soient nommés par le gouvernement fédéral pour une période de six ans et que l'autre moitié soit nommée par les provinces pour une période de six ans. C'est précisément la recommandation qu'on a faite au gouvernement fédéral il y a quelques années. C'était le point de vue de la majorité, malgré certaines divergences d'opinions. Quoi qu'il en soit, le maintien d'un Sénat nommé ne recueillerait pas l'approbation de la majorité des membres du comité, de toute façon. Nous estimions que cela ne traduisait pas la raison d'être d'une Chambre haute. A notre avis, si la fonction législative était la seule fonction du Sénat, advenant qu'il soit aboli, la Chambre des communes devrait donc modifier ses procédures de fond en comble, pour prendre à sa charge le travail que le Sénat accomplit actuellement.

D'autre part, nous avons songé à une Chambre élue, qui comporterait deux inconvénients, cependant. On a regardé ce qui se passait chez nos voisins du Sud, et le Sénat tel qu'il existe là-bas offre une bien piètre comparaison, nos deux Sénats étant fondamentalement différents. Les États-Unis ont un Sénat élu. Le Sénat qui est élu là-bas détient un pouvoir législatif fort centralisé. En dernier ressort, il faut une entente pour qu'une loi soit adoptée. En mutilant le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux s'en trouveraient d'autant plus forts. Ultimement, les gouvernements provinciaux deviendraient très forts, et cela poserait des problèmes.

Le comité s'est prononcé en faveur d'un gouvernement responsable, et voilà pourquoi nous avons estimé qu'un Sénat élu ne fonctionnerait pas bien. Il se produirait de deux choses l'une. Ou, d'une part, le Sénat serait très fort et contrecarrerait donc tout projet de loi de la Chambre des communes, qui serait élue également. Cette dernière, dans un système de gouvernement responsable, doit gouverner le pays, et le Sénat l'empêcherait de le faire. Ou, d'autre part, le Sénat pourrait être faible. S'il était faible, et s'il se contentait de paraphraser ce que fait la Chambre basse, comme c'est le cas dans d'autres fédérations, à quoi bon avoir un Sénat? Ainsi, certains membres du comité, bien que tenants d'une Chambre élue, ont dû conclure que ce n'était pas ce qu'il nous fallait.

L'opinion qui a prévalu au sein du comité, et j'ai dit «prévalu», opinion contenue dans notre rapport, même si on ne peut pas déceler une majorité écrasante, est une opinion qui a rallié la plupart des membres du comité. Après avoir écarté toutes les solutions, à partir de l'abolition du Sénat, en passant par le Sénat élu ou le Sénat formé de membres nommés, on en est arrivé à une solution très prisée depuis quelques années. Je ne sais pas si l'on a bien réfléchi à cette solution, mais après l'avoir envisagée, compte tenu des délais qui nous étaient impartis, nous l'avons choisie, mais elle demande plus mûre réflexion. Nous avons songé à une Chambre haute où les provinces seraient représentées directement.

Étant donné la tradition de notre pays, nous avons dû nous référer à deux précédents. Nous avons donc comme précédent la Chambre haute allemande, qui existe, bien sûr, dans un

[Text]

country. We also looked at our federal-provincial conferences and tried in some way to find a way to achieve an Upper House that would respond to the demands for local input federal legislation. We considered quite a number of alternatives. Certainly you could not in this country have, as in Germany, the provincial cabinets being immediately members of the Upper House. That works very well in Germany, but the fact is that in Germany the Laender are very much weaker governments than our are.

Secondly, despite aeroplanes, there is the business of distance.

So what we are proposing in that the members of the Upper House, in effect, be delegates of the provincial governments. Now, we know a similar idea has been raised by the Ontario Advisory Committee on Confederation. Our problem with that was that it made the Upper House far too strong. We came to the conclusion that it is well for the provinces to have a national forum for bringing forth the views of the region. This has a twofold effect. Not only does it give the provinces a voice; it gives them a voice that may be somewhat more responsible than talking to the people back home. So that we perceived a possibility that people speaking on the national scene and in the national context might react very differently, and that there might be co-operation at the beginning of the legislative process rather than later, as our federal-provincial conferences have seen.

• 1005

We further saw in the upper House a possibility—and whether our proposal is accepted or not, I do not think that possibility should be tossed out of hand—the possibility of creating an instrument under which both levels of government should be able to act in certain circumstances. We experimented in the trade and commerce area.

Now, under our existing constitution, largely, the control of interprovincial trade is done by the federal government but control of intraprovincial trade is done by the provincial governments. And yet, to adequately control interprovincial and international trade sometimes, you really should have some power to deal with intraprovincial trade.

Now, to do that, however, endangers the federation, and we have some instruments to do it in the existing constitution. For example, the declaratory power is of that type. But if you recall for a moment how difficult it is to use the declaratory power, even when you ought to use it, you will realize that we seem to need an instrument—and I do not mean informal deals; the people have a right to know when a law is being passed and they have a right to have it in a formal kind of way. So that is the kind of upper House we had tried to achieve.

No one is more conscious of the fact than I am that it is simply tracing out the outlines.

[Translation]

pays très différent. Nous avons également songé à nos conférences fédérales-provinciales. Nous avons essayé de trouver un moyen de créer une Chambre haute qui permettrait une participation locale à la formulation des lois fédérales. Nous avons donc envisagé plusieurs solutions. Il est entendu que le Canada, contrairement à l'Allemagne, ne pourrait pas permettre aux cabinets provinciaux d'être membres de la Chambre haute. En Allemagne, le système fonctionne, mais n'oublions pas que là-bas les Laender constituent des gouvernements beaucoup plus faibles que nos gouvernements provinciaux.

Deuxièmement, même s'il existe des avions, nous devons compter avec la distance.

Nous proposons donc que les membres de la Chambre haute soient en fait des délégués des gouvernements provinciaux. Nous savons que le comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération a fait une proposition semblable. La proposition de ce comité, à notre avis, transformerait la Chambre haute en une Chambre beaucoup trop puissante. Il est indéniable qu'il est souhaitable que les provinces puissent faire valoir le point de vue des régions dans une enceinte nationale. Mais les ramifications sont de deux ordres. D'une part, les provinces ont voix au chapitre. Ce faisant, elles sont peut-être plus responsables que si elles se contentaient de discuter des problèmes chez elles. Nous voyons cette possibilité que les gens, à l'échelon national, qui travaillent dans le contexte national, réagissent différemment, et qu'il y ait une coopération au début du processus législatif, contrairement à ce que nous avons vu aux conférences fédérales-provinciales.

Nous pensons en outre que cette chambre haute,—nous ne savons pas si notre proposition sera acceptée ou non, nous pensons de toute façon qu'elle mérite qu'on s'y arrête,—peut être un mécanisme où les deux échelons de gouvernement soient en mesure d'agir dans certaines circonstances. Nous avons déjà fait certaines expériences dans le domaine du commerce.

En vertu de la constitution actuelle, le contrôle du commerce interprovincial appartient en grande partie au gouvernement fédéral, alors que le contrôle du commerce intra-provincial est exercé par les gouvernements provinciaux. Il reste que pour avoir un contrôle adéquat du commerce interprovincial et international, il faut parfois remonter jusqu'au commerce intra-provincial.

Le faire met en péril la fédération. Il y a cependant des mécanismes qui permettent d'agir dans la constitution actuelle. Par exemple, le pouvoir déclaratoire. Mais on n'a qu'à rappeler la difficulté d'utiliser ce pouvoir, même quand il est nécessaire. On s'aperçoit qu'il faut quelque chose d'autre. Et ici, je ne parle pas d'un procédé officieux. La population a le droit de savoir si une loi a été adoptée. Elle a le droit à quelque chose d'officiel. C'est le genre de Chambre haute que nous avons essayé de proposer.

Personne ne sait mieux que nous que ce que nous faisons ici, c'est établir les grandes lignes seulement.

[Texte]

The people who know how an Upper House functions could develop it. They can also destroy it because they probably know more.

I invite sympathetic attention to the idea and if, of course, after giving it that sympathetic attention it will not work, well it will not work. But I do say that if that does not work, we have to begin to think very seriously in this country of developing some mechanism for getting common decisions on certain problems that are very difficult to divide, because if you gave it to the federal government, it endangers the existence of the federation.

So that is the kind of thinking we have done, and I think that if you read it, I will certainly be prepared to defend it. I think there is quite a lot of truth in it, whatever the ultimate decision may be. But I, as I say, invite your very serious attention to this idea because we need to find a focus.

This brings me to another idea and then I will cease.

Another thing that we thought about was—and I think almost everybody who has thought seriously of the constitution has been thinking about this—that we need far more formal, permanent methods of consultations and mechanisms. We have one, for example, that we have set out in the external affairs power and issues. There has been bickering on that issue for such a long time that, in my view, could have been avoided.

Anyway, ladies and gentlemen, that is about all I would like to say for an opening statement; but I wonder if Mr. Matas might wish to comment on the differences in the bill. Then, in questions, I am sure that I can get far closer to the government bill even though I do not know it as well.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Matas.

Mr. David Matas (Canadian Bar Association): Yes, there are a couple of things I would like to say.

I have prepared and had distributed a memorandum which tries to set out the differences. I do not propose to read to you memorandum but I wanted to mention a couple of things.

Following the order that Dr. La Forest used, going to the Supreme Court first, I wanted to emphasize the fact that the committee does not propose that the Quebec judges or the civil law judges be the sole judges of questions of law relating to civil laws of Quebec. We do anticipate that when a civil law question arises there would be a panel where the civil law judges would be in the majority, but we have no formal requirement that the questions of law relating to civil law be referred to such a panel.

• 1010

Setting up such a formal structure would have, in our minds, created a number of problems. For one thing, there is a question, if you would have such a structure for civil law why do you not have a similar structure for common law? Why are the civil law judges given power to decide civil law questions

[Traduction]

C'est aux gens qui savent comment fonctionne la Chambre haute d'en arrêter les détails. Ils peuvent également détruire le concept s'ils le veulent.

Je demande simplement qu'on soit bien disposé vis-à-vis de cette idée, qu'on l'examine favorablement. Si elle n'est pas applicable, tant pis. Mais si l'idée n'a pas de suite, il faut quand même qu'on songe sérieusement à établir un mécanisme, au pays, qui permet la prise de décisions communes sur certains problèmes qu'il est très difficile d'attaquer individuellement. Si c'est le gouvernement fédéral qui s'en charge, la fédération est mise en danger.

C'est la façon dont nous avons abordé le problème. Si vous lisez le mémoire, vous constaterez qu'il est défendable. Il contient beaucoup de bonnes choses, quelle que soit la décision qui sera prise. Je répète que je vous invite à examiner attentivement cette idée. Il faut un endroit où les problèmes soient bien situés.

J'aborde une autre question avant de terminer.

Nous avons pensé,—quiconque a examiné la constitution sérieusement a pensé la même chose,—qu'il faut des méthodes et des mécanismes de consultation beaucoup plus officiels, beaucoup plus permanents. Nous en avons un, par exemple, pour les affaires extérieures. Il y a eu toutes sortes de tiraillements à ce sujet. Nous croyons qu'ils auraient pu être évités.

Mesdames et messieurs, c'est à peu près tout ce que j'ai à dire en guise de déclaration d'ouverture. Je ne sais pas si M. Matas veut parler des différences entre nos propositions et le projet de loi. En répondant aux questions, je suis sûr que je pourrai aborder plus directement le projet de loi du gouvernement. Je dois avouer cependant que je ne le connais pas aussi bien.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Matas.

M. Davis Matas (Association du Barreau canadien): Je voudrais dire quelques mots en effet.

J'ai rédigé et fait distribuer un mémoire qui établit les différences. Je n'ai pas l'intention de le lire, mais je voudrais en souligner quelques points saillants.

Pour suivre l'ordre établi par M. La Forest, je parlerai d'abord de la Cour suprême. Je veux insister sur le fait que le comité ne propose pas que les juges du Québec, ou les juges formés au droit civil, soient les seuls juges pour les questions de droit touchant le droit civil au Québec. Nous prévoyons, lorsqu'il y aura une question de droit civil qui sera posée, qu'il y aura un comité au sein duquel les juges formés au droit civil seront en majorité. Nous ne proposons pas cependant que les questions de droit touchant le droit civil soient confiées à un tel comité.

Nous pensons que créer une telle structure entraînerait des problèmes. Entre autres, si on procédait de cette façon pour le droit civil, il faudrait se demander: pourquoi ne pas faire de même pour le *common law*? Si les juges de droit civil ont le pouvoir de décider des questions de droit civil, pourquoi les

[Text]

but the common law judge is not given power to decide common law questions?

Another problem that arises is, who is going to decide whether or not a question of civil law arises? If it is going to be the full court, then suppose the common law judges think there is a question of civil law and the civil law judges think there is no question of civil law. Does the case go undecided? Suppose there is such a division of opinion and the civil law judges decide the question all the same. That would mean in effect that the civil law judges would be writing dissents to their own opinions.

Suppose on the other hand that it is the civil law judges that decide that there is a question of civil law involved. In that case you would be getting a minority of four deciding a case for the whole court, and you would have the majority being in dissent and the minority deciding the case.

Another problem may arise in such a system. Suppose there is a panel of no civil law judges and a civil law question arises. Normally when a case gets to the Supreme Court one knows what questions will arise but counsel is always free to raise new issues should he want to do so. And if he does raise a civil law question, does that mean the case would have to be reheard?

Another point that has to be made is that ordinarily judges at first instance are called upon to decide questions a good deal more remote from their own knowledge than questions of civil law. At first instance judges are called upon to decide a question where there is a conflict between expert witnesses. They may appoint their own expert but their own expert is only to give them advice on the meaning of the terms, not to decide the question for them. So to have civil law judges decide questions of civil law would in effect be taking away from the judge the power to assess all the arguments in a case before him, and it would in effect be removing the case from him. That was the point I wanted to emphasize in terms of the Supreme Court.

In terms of the Upper House, one difference that we did have with Bill C-60 was the double linguistic majority. The government bill proposes that there be a double linguistic majority for questions of special linguistic significance. Again, the committee has no such proposal. As you can see from reading our report, it is something that we considered and debated at length, but again there are problems with that. First of all, we felt it was unnecessary because there is an entrenched bill of rights, and also many of the questions of linguistic significance are questions that are within provincial jurisdiction anyway and would not come before Parliament.

A double linguistic majority can prevent the enhancement of rights as well as preventing the lessening of rights. Also we felt that it offends against the notion that a legislator should either represent his constituency or represent the public interest. In this situation, the legislator is representing the group into which he is born. It is as if we had a double racial majority, a double sexual majority, or a double religious majority. So that is a second difference.

[Translation]

judges of *common law* n'auraient-ils pas le droit de décider des questions de *common law*?

Un autre problème serait de savoir qui déciderait si une question est une question de droit civil. Si c'est toute la cour, qu'advient-il si les juges de *common law* estiment qu'une question relève du droit civil et que les juges de droit civil pensent que ce n'est pas le cas? La cause resterait en suspens? Supposons que les avis sont ainsi partagés et que les juges de droit civil règlent la question quand même. Les juges de droit civil se trouveraient en dissidence avec leurs propres opinions.

Supposons en revanche que les juges de droit civil décident qu'une question est de droit civil. En ce cas, la minorité de quatre juges décide d'une cause pour toute la cour et la majorité se trouve en dissidence. C'est la minorité qui décide de la cause.

Un autre problème inhérent à ce système: supposons qu'il y a un comité où il n'y a pas de juge de droit civil et qu'une question de droit civil survient. Normalement, lorsqu'une cause se rend à la Cour suprême, on sait quelles sont les questions qui seront soulevées par les avocats, mais ceux-ci peuvent toujours aborder d'autres questions s'ils le désirent. Si une question de droit civil est touchée, faut-il que la cause soit entendue de nouveau?

Il faut signaler également qu'habituellement, les juges de première instance sont appelés à décider de questions beaucoup plus éloignées de leur compétence que les questions de droit civil. Les juges de première instance peuvent avoir à décider de questions lorsque les témoins-experts ne s'entendent pas. Ils peuvent nommer leurs propres experts, mais ceux-ci doivent s'en tenir à la signification des termes. Les experts ne peuvent décider pour les juges. Ainsi, faire en sorte que les juges de droit civil décident de questions de droit civil équivaut à enlever aux juges le pouvoir d'examiner tous les arguments qui sont présentés dans les causes devant eux. C'est leur enlever les causes. Voilà pour la Cour suprême.

Pour ce qui est de la Chambre haute, là où une proposition s'éloigne du Bill C-60, c'est au sujet de la double majorité linguistique. Le projet de loi du gouvernement fait en sorte qu'il doit y avoir une double majorité linguistique pour les questions d'importance linguistique spéciale. Le comité, lui, ne propose rien à ce sujet. Si vous lisez le rapport du comité, vous pouvez voir qu'il y a eu un long débat là-dessus. Il y a toutes sortes de problèmes qui peuvent se présenter. Nous avons pensé que cette proposition du gouvernement est inutile, parce que la déclaration des droits est entérinée et parce que plusieurs des questions d'importance linguistique spéciale relèvent de la compétence fédérale, de toute façon, et ne sont pas soumises au Parlement.

Une double majorité linguistique peut aider à l'affirmation des droits, mais elle peut lui nuire également. Nous pensons également que c'est aller à l'encontre du principe selon lequel le législateur doit représenter sa circonscription ou l'intérêt public. Dans ce cas, le législateur représente le groupe dont il est issu. C'est la même chose que la double majorité raciale, la double majorité sexuelle, la double majorité religieuse. Voilà

[Texte]

In terms of the Bill of Rights, we proposed some additional rights that Bill C-60 did not propose. We proposed an entrenchment of a right to reasonable access to all public information. The right to information is something that the Bar has proposed on other occasions by another committee, and we propose constitutionalizing of that right, as well as a correlative right to the protection of privacy.

The bill proposes limitation on entrenched rights that are justifiable. The committee did not have an over-all limitation like that. It proposed only that the Bill of Rights would be suspended in case of real war, invasion or insurrection. This suspension would not occur in the case of apprehended war, invasion or insurrection.

Again, the committee proposes a guarantee of access to the courts to enforce the Bill of Rights and to exercise judicial review. From my reading of the bill, there is no such proposal in the bill.

In terms of language rights, there are a couple of points in relation to the courts that might be of interest to this committee. Our committee proposed that either English or French may be used in any pleading or process in civil cases throughout Canada and the government bill proposes that sort of right in only three provinces: Ontario, Quebec and New Brunswick.

• 1015

Our committee proposes that a person whose ordinary language is English or French has a right to be tried in a criminal case in that language whereas the bill proposes only a translation service; in effect, that individuals giving evidence in criminal cases have a right to be heard in either English or French.

A right in relation to the schools is not mentioned in this little memorandum that I want to bring to your attention. Our committee proposed a freedom of choice for parents for the language of instruction of their children. And that was a general freedom-of-choice provision.

The government bill has a freedom-of-choice provision but it denies freedom of choice to two groups of parents: one of them is landed immigrants and the other is members of the majority official language in a province, so French parents would not have a constitutional right in Quebec to send their children to the English school system and English parents would not have the constitutional right in the English-speaking provinces to send their children to the French schools.

Those are the differences I wanted to mention by way of introduction.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much. Senator Bird, then Senator Roblin and Mr. Breau.

Senator Bird: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Goodale: On a point of order.

[Traduction]

donc où nous nous écartons encore une fois des propositions gouvernementales.

Pour ce qui est de la déclaration des droits, maintenant, nous proposons l'adjonction de certains droits dont il n'est pas question dans le projet de loi C-60. Nous proposons la consécration du droit d'accès raisonnable à toute l'information publique. Le droit à l'information a déjà été proposé par le Barreau en d'autres occasions. Nous voulons que ce droit soit entériné dans la constitution, comme le droit corrélatif à la protection de la vie privée.

Le projet de loi propose la limitation de droits consacrés qui sont justifiés. Le comité n'a pas de telle limitation. Il entend simplement que la déclaration des droits soit suspendue dans le cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelles. Elle ne serait pas suspendue dans le cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection appréhendées.

En outre, le comité propose l'accès garanti aux tribunaux pour l'application de la déclaration des droits et la révision judiciaire. Il n'y a pas de telle disposition dans le projet de loi.

Pour ce qui est des droits linguistiques, il y a certaines questions relatives aux tribunaux qui peuvent intéresser votre Comité. Notre comité propose que l'anglais et le français puissent être utilisés pour les plaidoyers et procédures dans les causes civiles, partout au Canada. Le projet de loi du gouvernement propose que ce droit s'applique seulement à trois provinces: l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick.

Notre comité propose qu'un individu dont la langue est habituellement l'anglais ou le français ait le droit d'être jugé en cette langue dans les causes criminelles. Le projet de loi, quant à lui, ne propose qu'un service d'interprétation; les personnes qui témoignent dans des causes criminelles ont le droit d'être entendues soit en anglais, soit en français.

Il y a un droit relatif aux écoles qui n'est pas mentionné dans ce petit mémoire, mais sur lequel je veux attirer votre attention. Notre comité propose le libre choix des parents quant à la langue d'instruction de leurs enfants. C'est une disposition générale visant le libre choix.

Le projet de loi du gouvernement a bien des dispositions à cet effet, mais nie le libre choix à des groupes de parents: l'un est constitué par les immigrants reçus, et l'autre, par les membres de la majorité linguistique officielle d'une province, de sorte que les parents francophones, au Québec, n'ont pas le droit, selon la constitution, d'envoyer leurs enfants dans les écoles anglaises, et que les parents anglophones des provinces anglophones n'ont pas le droit, selon la constitution, d'envoyer leurs enfants dans les écoles françaises.

Ce sont les différences que je voulais souligner dans mon introduction.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci beaucoup. C'est au sénateur Bird, suivi du sénateur Roblin et de M. Breau.

Le sénateur Bird: Merci, monsieur le président.

M. Goodale: J'invoque le Règlement.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes.

Mr. Goodale: I was just wondering in our normal procedures if Mr. Matas' memorandum will be appended to our *Minutes* today so that we could have the full text of it as part of the record.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Senator Bird: I am concerned about your attitude toward economic rights and social rights which you have outlined on page 16 of the main volume that I have here. And you say:

Not all fundamental rights can be wholly, or sometimes even partially, protected by a constitutionally enshrined Bill of Rights. Thus most economic rights, such as the right to a basic standard of living or the right to work, can best be protected by positive action by legislatures.

Under our present constitution many social rights have been taken over by the federal government with the agreement of the provinces. I am thinking of old age security, family allowances, unemployment insurance.

And you go on to say:

... the Bill is intended to limit the powers of government, not to increase it.

If you were going to give back these very fundamental rights to the provinces, are you not going to make your entire bill really a travesty?

You go on to say that you are thinking of a preamble drawing attention to these matters. Well, you know, a preamble does not mean anything; you have to have it written in and spelled out surely.

Mr. La Forest: Let me pick that up at several points. I seem to get the notion that somehow we are proposing a transfer of rights to the provinces from the federal government. I think the Bill of Rights applies to both levels of government so that there is no question of transferring from one level of government to another any further rights.

In other words, the division of power is then subject to the Bill of Rights and we do say, though we do not think it is necessary, that if it is felt that it is advisable to do it expressly as was done in the Victoria Charter, for example, by all means do it. But we do not think this is necessary.

As to preambles and so on, I do not share your pessimism about what preambles mean. It seems to me that the United States and other countries have fed future social policy by a statement of purpose in the basic instrument. I fully agree that there are certain rights as, for example, the ordinary fundamental rights that we have listed here, that can be protected by courts and so on. I am by no means sure that this is the major protection they afford to those rights. They are a lesson every day to everyone in the country about what the rights of the government should be as regards the people.

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui.

M. Goodale: Je me demande si, par la procédure normale, le mémoire de M. Matas sera annexé au compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui, de façon à ce qu'il y figure en entier.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Bird: Je suis un peu déconcerté par votre attitude vis-à-vis des droits économiques et sociaux tels que définis à la page 17 du volume principal que j'ai ici. Vous dites:

Ce ne sont pas tous les droits fondamentaux qui peuvent être protégés complètement, ou parfois même partiellement, par une déclaration constitutionnelle. Ainsi la plupart des droits économiques, comme le droit à un niveau de vie décent ou le droit au travail, seront mieux protégés par des mesures législatives concrètes.

En vertu de notre constitution actuelle, plusieurs droits sociaux ont été pris en main par le gouvernement fédéral, avec l'accord des provinces. Je songe ici à la sécurité de la vieillesse, aux allocations familiales, à l'assurance-chômage.

Vous ajoutez:

... le but de la déclaration est de limiter le pouvoir des gouvernements non de l'augmenter.

Si vous voulez rendre ces droits fondamentaux aux provinces, ne faites-vous pas de tout projet de loi une parodie?

Vous dites encore que vous envisagez un préambule qui attire l'attention sur ces questions. Vous devez savoir qu'un préambule ne signifie rien du tout. Il vous faut l'insérer dans une mesure, le préciser.

M. La Forest: Je voudrais revenir sur plusieurs points que vous avez mentionnés. Si je comprends bien, on a l'impression que nous proposons le transfert de certains droits du gouvernement fédéral aux provinces. Or, la déclaration des droits s'applique aux deux échelons de gouvernement, de sorte qu'il n'est pas question de transfert de droits d'un échelon de gouvernement à un autre.

En d'autres termes, le partage des pouvoirs est quand même assujéti à la déclaration des droits. Nous disons que si l'on juge souhaitable de le mentionner expressément, comme ce fut le cas dans la Charte de Victoria, on n'a qu'à procéder de cette façon. Nous pensons cependant que ce n'est pas nécessaire.

Pour ce qui est des préambules et de leur effet, je ne partage pas votre pessimisme. Il me semble que les États-Unis et d'autres pays ont lancé des politiques sociales au moyen d'une déclaration d'intention dans le texte de base. Je peux être d'accord sur le fait qu'il y a des droits, par exemple ceux qui sont mentionnés ici comme fondamentaux, qui peuvent être protégés par les tribunaux et certaines procédures. Je ne suis pas sûr cependant que ce soit là la plus grande protection pour ces droits. Les préambules sont là pour rappeler constamment aux pays quels sont les droits que le gouvernement peut exercer vis-à-vis de sa population.

[Texte]

• 1020

As to economic rights, I know of no more unfortunate experience in the confrontation between courts and the elected members of the people than occurred in the United States when the Supreme Court took it upon itself to read economic rights into the constitution, economic rights that no longer fitted the society.

Nonetheless, the clear statement of purpose I think is very important. It gives a sort of platform for people to discuss. Certainly if you go to the Maritimes, they know that you cannot spell out economic rights in any specific way. But they do want the platform, they want to be able to say, this is what this country is about. And it does not hurt my feelings that other people are able to say that: the fact that we say about the Indians, for example, that we accord them a special place and do make provision as much as we can.

A constitution cannot do everything. A constitution is a framework. Occasionally it can directly protect. So often, though, what it should do is tell people what the country is about, in clear and lucid language. And that at least was our position.

Mr. Matas: My understanding was that you were concerned that we were proposing the transfer of jurisdiction over old age pensions, family allowance, unemployment insurance, to the provinces.

Senator Bird: No, I am really trying to say that we already have this as part of our federal system, and since we are doing so much now to weaken the federal government we had better have in a Bill of Rights something which every citizen in the country has a right to. It should not be left to the provincial legislatures to decide about the right to work or about a guaranteed annual income or some of the other things we have been discussing at the moment.

Mr. Matas: Well, in any case, I did want to point out that we are proposing to leave unemployment insurance with Ottawa and that as far as family allowances and old age security are concerned, we are proposing concurrency, and we are proposing the constitutionalization of some protection in relation to those demographic graphs because the concurrency we provide is for a variation in the grants among provinces subject to a minimum standard and within limits of the constitutional formula. So there would be that protection.

Senator Bird: There would be a certain repugnance, I think, in these two statements.

The other question is on the second page of the summary of the recommendations, and it is 4.11. You talk about the Bill of Rights for protection against discrimination, et cetera. Why did you not include marital status as well as sex in that? The reason why I ask that is I think it is very important because in time many women, for example, earn larger incomes than their husbands, and if someone says to the husband, well, we are not going to give you a job because you are married and your wife is earning more, this is certainly discriminating against this husband. And I just wondered why you had not included it.

[Traduction]

Pour ce qui est des droits économiques, je n'ai jamais vu de pire confrontation entre les tribunaux et les représentants élus du peuple que ce qui s'est passé aux États-Unis lorsque la Cour suprême a pris sous son bonnet d'insérer les droits économiques dans la constitution, des droits économiques qui ne convenaient plus à la société.

Néanmoins, une déclaration d'intention claire est, à mon avis, très importante. Cela donne un genre de plate-forme de discussion. Il est certain que si vous allez dans les Maritimes, on sait très bien là-bas que vous ne pouvez définir des droits économiques de façon précise. Mais l'on veut une plate-forme, on veut pouvoir dire: voici ce qu'est notre pays. Et je ne suis pas vexé que d'autres puissent dire que le fait que nous disions, par exemple, que nous accordons aux Indiens une place spéciale et que nous faisons autant que nous pouvons est insuffisant.

La constitution ne peut pas tout faire. Une constitution doit être un cadre. Quelquefois, ce cadre peut protéger directement. Très souvent, néanmoins, elle devrait dire en termes clairs et limpides ce qu'est le pays. Et c'était au moins la position que nous avons prise.

M. Matas: Si j'ai bien compris, vous vous inquiétez du fait que nous proposons un transfert de compétence sur les pensions de vieillesse, les allocations familiales, l'assurance-chômage, aux provinces.

Le sénateur Bird: Non, ce que je veux dire, c'est que nous avons déjà cela dans notre système fédéral et que, puisque nous nous efforçons tant d'affaiblir le gouvernement fédéral, nous devrions avoir dans une charte des droits quelque chose qui est accordé à tous les citoyens canadiens. On ne devrait pas abandonner aux assemblées provinciales le pouvoir de décider du droit au travail ou d'un revenu annuel garanti, ou de certaines autres choses dont on vient de parler.

M. Matas: Ma foi, de toute façon, je voulais signaler que nous proposons de laisser l'assurance-chômage à Ottawa, et que, pour ce qui est des allocations familiales et de la pension de vieillesse, nous proposons des arrangements mixtes, et que soit entérinée dans la constitution une sorte de protection qui soit fonction des tracés démographiques, car les arrangements mixtes que nous prévoyons portent sur une variation des subventions entre les provinces, avec un minimum garanti et dans les limites d'une formule constitutionnelle. La protection existerait donc.

Le sénateur Bird: Je crois toutefois que cela susciterait quelque hésitation.

L'autre question se trouve à la page 2 du résumé des recommandations, au paragraphe 4.11. Vous parlez de la déclaration des droits comme protection contre la discrimination, etc. Pourquoi n'avez-vous pas inclut les discriminations relatives à la situation de famille, ainsi qu'au sexe des individus? Si je pose cette question, c'est qu'elle me semble très importante, car bien des femmes, par exemple, gagnent plus que leur mari, et si quelqu'un déclare au mari: nous ne vous donnerons pas de travail, car vous êtes marié et votre femme

[Text]

Mr. La Forest: Possibly because there was not a woman on the Committee.

Senator Bird: Well, I am thinking of men, of course, and I think we must protect men as well as women, Mr. La Forest.

Mr. La Forest: Women think of that. I do not think we addressed it. I think perhaps this gives me an opportunity to say how we proceeded, by and large. You will realize the time frame we had. And by and large we did not purport to be original. What we purported to do was to assess many proposals made over the years, particularly in public documents and particularly in constitutional public documents. We simply did not come across that particular one in the Bill of rights proposed by the government or the ...

Senator Bird: One final very brief question. Why was there not a woman? Are there no qualified women lawyers in Canada?

Mr. La Forest: Well, here, you know, you might have asked me why there was nobody six foot tall, because I had no choice in the ... What was done was that it was done locally. Certainly the national office did not impose the members.

It was not an attempt to be representative. A person was picked in each province. I would have thought many of the experienced people at a certain age are probably men anyway. Beyond that, I cannot say—beyond the fact that they were simply not there.

Senator Bird: I see, Mr. Chairman. Thank you, Mr. La Forest.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Roblin.

• 1025

Senator Roblin: Mr. Chairman, I found this work on the part of the Canadian Bar Association very stimulating and it certainly helped me to crystallize some of my ideas. I find some things I do not agree with but there are many good points which I find of great interest, so I would like to express my appreciation to start with.

My concern this morning is related to two aspects: one is the Senate, and the other is the division of powers. I will ask a few questions about the Senate first. I notice that the principal function of the Senate is described as review of federal legislation having significant regional impact. I agree that that is the area in which people seem to be concentrating today, but I think that perhaps insufficient attention has been given to the other function of the Senate—at least it seems to me to be the other function of the Senate—namely a house of sober second thought. In the machinery that you have elaborated here, you go to great pains, and I think very intelligently, to decide what the Senate might do with respect to regional matters, but you do not say much about how it is going to continue to carry out

[Translation]

gagne davantage, c'est une discrimination à l'égard du mari. Alors, je me demande pourquoi vous n'en tenez pas compte.

M. La Forest: Peut-être parce qu'il n'y avait pas de femme au sein de notre comité.

Le sénateur Bird: Ma foi, je pensais aux hommes, bien sûr, et je crois que nous devons protéger les hommes tout autant que les femmes, monsieur La Forest.

M. La Forest: Les femmes y pensent. Je ne pense pas que nous ayons songé à la question. Peut-être pourrais-je saisir ici l'occasion de vous expliquer comment nous avons en gros procédé. Vous comprenez l'échéance qui nous était imposée. Nous n'avons pas en général cherché à être original. Ce que nous avons essayé de faire, c'est d'évaluer nombre de propositions qui ont été formulées au cours des années, particulièrement dans les documents publics, et notamment, constitutionnels. Il se trouve tout simplement que la question ne s'est pas posée lorsque nous avons étudié la déclaration des droits proposée par le gouvernement, ou ...

Le sénateur Bird: Une dernière question très brève. Pourquoi n'y avait-il pas de femme? N'y a-t-il pas de femme juriste qualifiée au Canada?

M. La Forest: Ma foi, pendant que vous y êtes, vous auriez pu me demander pourquoi il n'y avait personne qui mesurait six pieds. C'est simplement parce que je n'ai pas choisi ... Tout a été fait très localement. Il est bien évident que ce n'est pas le bureau national qui a imposé les membres.

Nous n'avons même pas essayé d'être représentatifs. On a pris quelqu'un dans chaque province. Je suppose que c'est parce que beaucoup des gens d'un certain âge qui ont de l'expérience doivent être des hommes. Sinon, je ne puis vous répondre; il n'y en avait pas, c'est tout.

Le sénateur Bird: Je vois. Merci, monsieur La Forest.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'ai trouvé cette étude de l'Association du Barreau canadien extrêmement stimulante et elle m'a bien aidé à clarifier certaines de mes idées. Il y a des points sur lesquels je ne suis pas d'accord, mais il y a énormément de choses très intéressantes, et c'est pourquoi je voulais avant tout remercier l'association pour ce travail.

Je voudrais, ce matin, vous interroger sur deux points: tout d'abord le Sénat, ensuite la répartition des pouvoirs. Je commencerai par le Sénat. Je remarque que la fonction principale du Sénat semblerait être d'étudier la législation fédérale ayant une incidence régionale importante. Je conviens que c'est le domaine sur lequel on paraît aujourd'hui se concentrer, mais j'ai peur qu'on ne fasse pas suffisamment attention à l'autre fonction du Sénat, du moins à ce qu'il me semble être l'autre fonction du Sénat, à savoir une Chambre de sobre réflexion. Dans le système que vous avez élaboré, vous vous efforcez, et avec grande intelligence je suppose, de décider de ce que devrait faire le Sénat quant aux questions régionales, mais vous ne dites pas grand-chose sur la façon dont il doit conti-

[Texte]

its function in respect of these sober second thoughts, which in my opinion is a very valuable function and one that should be continued. How do you relate the sober second thought function on non-regional matters with the fact that your new Senate would be composed entirely of provincial appointees? Do you see any problem there?

Mr. La Forest: At first sight, there is no doubt that that was not our principal concern. I think that we looked at it and questioned the priority and viewed regional concern first, and I think that in doing that we may have given it insufficient attention. At the same time, we were not unmindful of it because, for example, if you read the proposition about the abolition which was favoured by quite a number of the members of the committee, it was pretty clearly underlined that some procedure, possibly through the Commons, would have to be devised to do this and we thought the Commons could fix its procedures to do this. This is a matter, of course, about which you will be far more familiar than we are. We thought that could be done. The provinces, for example, have gotten rid of second houses where they existed and somehow they managed to review the legislation, possibly not as adequately.

Again, I think that there was a feeling that people appointed by the provinces could perform that function as well. There is nothing at all that prevents them from doing so. One of the problems is that they do not stay as long as the existing Senate and therefore do not get the expertise, but a lot of the expertise is picked outside. I would have thought, for example, that very useful work could be done by a provincial representative on a subject like bankruptcy because that impinges on property law, and many other things, so we did see a role being performed by that second house that way but we did not spell it out very strongly. That is clear.

Senator Roblin: I take it, then, that you see no problem of legitimacy in this new second house of yours performing this non-regional function.

Going on to the points that you list on page 5 of the summary, you indicate various legislative matters for which a two-thirds vote of the Upper House would be required, and I take it that what you really mean to say is that that two-thirds vote does constitute a blocking veto and presumably that could go on forever no matter how often the House of Commons introduced the matter. Okay, then. Going back to the items which are excluded from this two-thirds blocking veto, you say that the new senate would have power to amend or reject, subject to the overriding power, so I presume that is a suspensive veto of some kind. What suspensive period had you in mind?

Mr. La Forest: We did not think of any particular period. I have the feeling that if you have a body representing the provinces directly in this way, making a stand on an issue, the federal government would listen or, if it did not listen, it would not listen at its peril. In other words, we have not devised a particular enforcement function beyond the statement in clear form by an Upper House representing the provinces, that we

[Traduction]

nuer de s'acquitter de sa fonction de sobre réflexion, fonction qui, à mon avis, est très utile et devrait être maintenue. Comment conciliez-vous une fonction de sobre réflexion sur les questions non régionales avec le fait que votre nouveau Sénat serait entièrement composé de personnes nommées par les provinces? Cela risque-t-il, à votre avis, de poser un problème?

M. La Forest: A première vue, il est bien certain que ce n'était pas là notre principale préoccupation. En examinant la chose, nous avons accordé la priorité aux préoccupations régionales et il est possible que, ce faisant, nous ayons un peu négligé cette autre fonction. Mais pas complètement, car, par exemple, si vous examinez notre proposition d'abolition préconisée par pas mal des membres du comité, il a été très clairement souligné qu'il faudrait définir une procédure quelconque à cette fin. Nous avons jugé que, peut-être, les Communes pourraient déterminer la procédure en question. Mais c'est évidemment une question que vous connaissez beaucoup mieux que nous. Nous avons jugé que c'était possible. Les provinces, par exemple, se sont débarrassées des deuxièmes Chambres quand elles en avaient et elles sont tout de même parvenues à étudier la législation, mais peut-être pas avec autant de compétence.

Là encore, je crois qu'on a estimé que les gens nommés par les provinces pourraient tout aussi bien remplir cette fonction. Rien ne les en empêche. Un des problèmes est qu'ils ne resteraient pas aussi longtemps que les sénateurs actuels et qu'ainsi ils ne pourraient acquérir ce statut d'experts, mais on peut souvent trouver des experts à l'extérieur. Je pensais, par exemple, qu'un travail très utile pouvait être accompli par un représentant provincial sur un sujet comme les faillites, car cela touche au droit de propriété et à bien d'autres choses, si bien que nous avons bien envisagé que cette deuxième Chambre joue un rôle semblable, mais nous ne l'avons pas peut-être explicité suffisamment.

Le sénateur Roblin: Donc, vous ne voyez aucun inconvénient à ce que cette nouvelle seconde Chambre assume cette fonction non régionale.

Passons maintenant aux points énumérés à la page 5 de votre résumé; vous parlez de diverses questions législatives pour lesquelles une majorité des deux tiers à la Chambre haute serait nécessaire, et je suppose que ce que vous voulez véritablement dire, c'est que cette majorité des deux tiers constitue un veto de blocage qui pourrait intervenir indéfiniment, quel que soit le nombre de fois où la Chambre des communes déposerait son projet. Bien. Revenons maintenant aux articles exclus de cette règle du blocage ou du veto avec une majorité des deux tiers; vous déclarez que le nouveau Sénat pourrait modifier ou rejeter, sous réserve du pouvoir dérogatoire. Je suppose donc qu'il s'agit d'une sorte de veto suspensif. Sur combien de temps l'envisagez-vous?

M. La Forest: Nous n'avons pas d'idée arrêtée là-dessus. Je pense que lorsqu'un groupe représente les provinces directement et prend position sur une question, le gouvernement fédéral l'écoute, sinon c'est qu'il ne veut pas écouter ce qui le menace. Autrement dit, nous n'avons pas conçu de fonction de mise en application particulière autre que la déclaration claire d'une Chambre haute qui représente les provinces disant

[Text]

do not agree with this for such and such a reason. We have not thought of the necessity of any particular period. In a word, we think the federal government and the House of Commons elected to perform the public business of the federation should be able to perform it; informed, however, and of course affected and influenced by a statement of an Upper House and in which you have the necessity to consult.

Senator Roblin: I get your opinion then of some kind of suspensive veto but you have no particular specifics as to how it would work.

I then would like to move on to the question of how we get the second House. I note that you would have it appointed by the provinces and that you have rejected the possibility of election. It has always seemed to me that one of the problems of the second House as it is today is the question of legitimacy when it comes to contradicting the House of Commons, because it is an appointed body; and even though it has the full powers of the House of Commons to deal with legislation, except in respect of certain money matters, it very seldom ventures to exercise its muscle because of that justified feeling that it has not the same legitimacy as the House of Commons that naturally represents the people.

I just wonder then what are the reasons why we could not look to an elective setup, particularly if we wanted it elected directly, particularly if we wanted it to have this two-thirds blocking veto over the House of Commons which is the popularly chosen federal body. It seems to me that if you limit the powers of an elected Senate on matters of conflict, for example, insist that it continue to have a suspensive veto only on general matters even though it is elected but the two-thirds blocking veto with respect to provincial matters, reasonable matters which you outlined here, if you do that I think if you could contemplate an elected Senate rather than an appointed one it would then have the legitimacy that it lacks and will continue to lack in dealing with the House of Commons. It would be limited to a suspensive veto on general matters, so it cannot really force the House of Commons, but it will have justification for its two-thirds blocking veto that you recommend here. So I fail to see why an elected Senate might not be a possibility.

Mr. La Forest: We did consider the elected Senate and rejected it. So far an elected Senate will of course have legitimacy. It will have as much legitimacy, however, as the Lower House because it is directly elected. If you have that situation you have one of two things. It will either ape—which has been the case for a good long period in Australia—what is going on in the Commons or it will block it, again, with not very satisfactory results as we can gather from Australia. So it is one or the other. And you begin to wonder if they are elected, well, you know, there are people in the House of Commons who are elected; you might go into a system of proportional representation which they have in Australia but that has not significantly changed the picture. Again, we are concerned that serious blocking of the federal government

[Translation]

qu'elle n'est pas d'accord sur telle ou telle chose pour telle et telle raison. Nous n'avons pas jugé nécessaire d'imposer une période suspensive précise. Bref, nous estimons que le gouvernement fédéral et la Chambre des communes élus pour s'occuper des affaires publiques de la Fédération devraient être à même de s'acquitter de cette fonction tout en restant bien sûr informés, influencés et orientés par une déclaration de la Chambre haute, qui doit être consultée.

Le sénateur Roblin: Donc, si je comprends bien, vous envisagez une sorte de veto suspensif sans l'accompagner de détails particuliers?

J'aimerais savoir comment on obtient cette seconde chambre. Vous dites qu'elle serait nommée par des provinces et vous rejetez la possibilité d'élections. Il m'a toujours semblé qu'un des problèmes de la seconde chambre telle que nous l'avons aujourd'hui, est de savoir s'il est légitime pour elle de contredire la Chambre des communes, puisque justement elle est constituée de membres nommés; et même si elle a les mêmes pouvoirs que la Chambre de communes en matière de législation, sauf pour certaines questions financières, elle s'aventure très rarement à exercer toute sa force, parce qu'elle a ce sentiment justifié que sa légitimité n'est pas la même que celle de la Chambre des communes, qui naturellement représente la population.

Je me demande alors pourquoi on ne pourrait pas envisager un corps élu, particulièrement s'il l'était directement, et si nous voulions qu'il dispose de ce droit de veto, de blocage par les deux tiers des décisions de la Chambre des communes, qui est le corps fédéral choisi par le peuple. Il me semble que si l'on limite les pouvoirs d'un Sénat élu aux questions de conflit, par exemple, si l'on insiste pour qu'il ne conserve son veto suspensif que sur les questions d'ordre général, même s'il est élu, et qu'il ait ce veto de blocage des deux tiers pour les questions d'ordre provincial, les autres questions que vous avez énumérées ici, dans ce cas-là, il serait peut-être bon d'envisager un Sénat élu plutôt que nommé, puisqu'il aurait ainsi le caractère légitime qu'il lui manquerait autrement dans ses rapports avec la Chambre des communes. Son autorité se limiterait à un veto suspensif sur des questions d'ordre général, de sorte qu'il ne pourrait pas véritablement forcer la Chambre des communes à quoi que ce soit, mais il pourrait justifier son veto de blocage des deux tiers, que vous recommandez. Alors, je ne vois pas pourquoi vous n'envisagez pas la possibilité d'un Sénat élu.

Mr. La Forest: Nous avons étudié la question et avons rejeté cette solution. Il est évident qu'un Sénat élu aurait cette légitimité dont vous parlez, mais il serait tout aussi légitime que la Chambre basse, puisqu'il serait élu directement. Dans une telle situation, il y a deux possibilités. Ce Sénat soit siégera, comme c'est le cas depuis longtemps en Australie, ce que font les communes, soit la bloquera, sans que cela mène à des résultats très satisfaisants d'après l'expérience de l'Australie. Ce serait l'un ou l'autre. Et on commence alors à se demander s'ils sont élus car, vous savez, à la Chambre des communes, les députés sont élus. On pourrait avoir un système de représentation proportionnelle comme en Australie, mais cela n'a pas beaucoup changé les choses. Là encore, nous craignons que le gouvernement fédéral se trouve sérieusement

[Texte]

would make the provinces too strong because the provinces are not faced with that kind of block.

Take the question of legitimacy and the House one step further. We have no problems with legitimacy so long as they are named by the existing government of the province because that government among its powers is elected to represent the regional interests and it appoints delegations to do so in Ottawa, and in most cases it merely voices the opinion of the provinces.

In the other cases that we have lined up there, however, we are dealing with very particular powers. Many of them are extended powers to move into the provincial domain and they could have more legitimacy than representatives of the provinces to speak on this. Or, again, for example the declaratory power, the emergency power in peacetime uses and so on, who has more legitimacy to say whether the normal rules of the constitution should not be overpassed than representatives of the provinces? That is the kind of picture we have tried to get. There are powers in the middle that under our existing constitution are very difficult to do, that do not merit the whole difficulty of getting a constitutional amendment, and indeed it may be too particular, but by getting both levels of government through some instrument to do something in a formal way and not by deals where people misunderstand what the deal was and you get a continuation of difficulty.

• 1035

We have here a picture, rightly or wrongly, of a House where knowledge would be exchanged. Sometimes at the federal level people act without knowledge of what is going on in the provincial government machine and vice versa. And this would be a constant way to feed that knowledge, to bring back in a formal way what could in simpler times be done in an informal sense.

I believe Mr. Matas has a few things to add.

Mr. Matas: I would just like to emphasize the positive aspect of our proposal rather than just criticizing a motion of an elected Senate. Right now in Canada we have, in effect, instead of two levels of government three levels of government. We have the federation, we have the provinces, and we have the federal-provincial conference. The federal-provincial conference is a level of government that functions erratically, secretly, after the fact. Our proposal in a sense is to bring the federal-provincial conference out into the open. It is not creating a new institution. It is taking an institution that exists but trying to make it function in a way that it serves the democratic needs of this country more effectively. I think our proposal has to be looked at from that perspective.

Senator Roblin: Just one final comment, Mr. Chairman, and that is that one of my problems with this suggestion—and I appreciate the point that was made, that we have to examine this question sympathetically because it is so complicated—is

[Traduction]

bloqué et que les provinces risquent de devenir trop fortes puisqu'elles ne seraient pas sujettes, elles, à ce genre de blocage.

Allons un peu plus loin sur cette question de la légitimité. Pour nous, le problème de légitimité ne se pose pas, tant que les membres de cette chambre haute sont nommés par les gouvernements des provinces, puisque ce gouvernement est entre autres élu pour représenter les intérêts régionaux, et qu'il nomme des délégations pour ce faire à Ottawa, et que dans la plupart des cas, il représente l'opinion des provinces.

Dans les autres cas que nous avons énumérés il s'agit toutefois de pouvoirs très particuliers. Ce sont pour la plupart des pouvoirs élargis permettant de pénétrer le domaine provincial et cette chambre disposerait peut-être alors d'une légitimité supérieure à celle des représentants des provinces dans ce genre de débat. Nous prenons l'exemple du pouvoir déclaratoire, des mesures d'urgence à invoquer en temps de paix, etc., qui, plus que les représentants des provinces, pourrait décider plus légitimement si les règles normales de la Constitution peuvent ou non être dépassées? C'est cela que nous voudrions avoir. On trouve des pouvoirs intermédiaires au sujet desquels il est très difficile d'être précis dans le contexte de notre constitution actuelle et pour lesquels il ne vaut pas la peine de faire adopter un amendement constitutionnel qui risque d'être trop particulier. Un texte réglementaire pourrait obliger les deux niveaux de gouvernement de prendre certaines mesures de façon officielle et non pas par des ententes officieuses qui peuvent être mal comprises par la suite et contribuer ainsi à de nouvelles difficultés.

Nous avons imaginé, à tort ou à raison, une chambre où les renseignements seraient échangés. Parfois on agit au niveau fédéral sans savoir ce qui se passe dans le domaine provincial et vice versa. Cette mesure permettrait un flot constant d'information, objectif qui pourrait être assuré d'une façon plus simple dans le temps.

Je crois que M. Matas voudrait ajouter quelque chose.

M. Matas: Je voudrais simplement signaler l'aspect positif de notre proposition: nous ne nous sommes pas contentés de critiquer l'idée d'un Sénat élu. A l'heure actuelle, nous avons au Canada, au lieu de deux niveaux de gouvernement, trois niveaux. Nous avons la fédération, nous avons les provinces et nous avons la conférence fédérale-provinciale. Cette dernière est un niveau de gouvernement qui fonctionne de façon irrégulière, secrètement et après coup. Notre proposition vise en effet à reconnaître officiellement la conférence fédérale-provinciale. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle institution. L'institution existe déjà mais on essaie de la faire fonctionner d'une façon qui répondrait mieux aux aspirations démocratiques de ce pays. C'est dans cette optique qu'il faut considérer notre proposition.

Le sénateur Roblin: Une dernière remarque, monsieur le président. Je reconnais que nous devons étudier cette question dans un esprit positif puisqu'elle est tellement compliquée, mais une des difficultés que j'ai à accepter votre proposition

[Text]

that these people will not be the wise men sitting around the table. They are going to be delegates of provincial government, they will speak to a provincial government brief, and they will vote the way the provinces want them to, because they are only there at pleasure. That seems to me to bring something new into our Parliamentary procedure, and I must say that I am uncertain as to how to approach it. I am not very keen about it and I am fearful of it, that this process of delegation, being delegates rather than independent men, is what I foresee will happen, if we have this kind of an appointment. And I assure you, in fact I am positive that you are not going to be able to get between the premiers and the provincial conferences. I think your aim is perhaps laudible but the problems of achieving it are enormous.

Mr. La Forest: I think we recognize that. I think though you may underestimate the role of the people appointed here on a pretty permanent basis, because governments do change and you get the same government, and their knowledge will help to inform the provincial governments. But we are conscious of the difficulties.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président.

Pour ce qui a trait aux amendements à la Constitution, chapitre 26, vous dites à la recommandation numéro 4 qu'il devrait être possible, comme c'est le cas actuellement, d'apporter des modifications au pouvoir exécutif du gouvernement du Canada. Et vous citez de A à J une liste d'exceptions. D'après vous, s'agit-il à peu près des mêmes exceptions qui existent présentement dans l'article 91?

M. La Forest: Pas nécessairement. Nous avons pris ces exceptions, en grande partie, de la formule Fulton-Favreau et de la Charte de Victoria. Nous n'avons pas regardé ce qui existe actuellement. Par exemple, vous savez comme moi, que l'article 91(1) de la Constitution prévoit l'amendement de la Constitution en ce qui concerne l'exécutif fédéral. Il y a des exceptions, mais pas toutes celles qui sont ici.

M. Breau: Pourriez-vous nous indiquer très brièvement où est la différence entre la situation actuelle et ce que vous proposez?

M. La Forest: Je ne peux pas vous dire exactement où sont les différences, mais je peux certainement vous dire où il est possible que la loi actuelle permette l'amendement. Par exemple, en ce qui concerne la Chambre haute, si je me souviens bien, il n'y a pas d'exception de faite à l'article 91.1.

M. Breau: Pensez-vous que le processus dans lequel le gouvernement s'est engagé, c'est-à-dire la phase I, même si les deux phases se font en même temps, pensez-vous, dis-je, que ce processus-là est légitime, d'après l'article 91.1?

M. La Forest: Je ne voudrais pas vous donner mon avis en tant qu'avocat parce que je n'ai pas examiné moi-même la question en profondeur, parce que je n'ai pas examiné le bill. C'est une question difficile mais je vous dis simplement que ce que le gouvernement désire faire est très clair.

M. Breau: Mais vous pourriez nous donner votre avis sans vous engager. J'ai l'impression qu'un avocat devrait être capa-

[Translation]

tient au fait que les membres de cette chambre ne seront pas les sages qu'on imagine. Il s'agira de délégués du gouvernement provincial qui défendront la position de leur gouvernement et qui voteront comme on leur dit parce que leur mandat est révocable. Je crois que cela introduit un élément nouveau dans notre procédure parlementaire et je ne sais trop comment l'aborder. Il m'inspire des réserves et des appréhensions. Je prévois que ce genre de nomination donnera lieu au choix de délégués plutôt que de représentants indépendants. Je suis certain qu'il sera impossible d'établir un niveau intermédiaire entre le premier ministre fédéral et ses homologues provinciaux si nous supprimons les conférences fédérales-provinciales. Votre objectif est sans doute louable mais les problèmes pratiques sont énormes.

M. La Forest: Nous le reconnaissons. Je crois que vous sous-estimez peut-être le rôle des membres nommés pour une assez longue période avec les changements de gouvernement, car ces personnes pourront aider à tenir les gouvernements provinciaux au courant. Toutefois, nous sommes conscients des difficultés.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

Concerning amendments to the Constitution, Chapter 26, you say in recommendation number four that it should be possible, as it is now the case, to make amendments to the executive power of the Government of Canada. And you quote a list of exceptions from A to J. Would you say that they are basically the same exceptions as those existing at the present time in section 91?

Mr. La Forest: Not necessarily; we took most of these exceptions from the Fulton-Favreau Formula and the Victoria Charter. We did not look at the present provisions. For example, you know as well as I do that Section 91(1) of the Constitution provides for the amendment of the Constitution in respect of the federal executive. There are exceptions, but not all those which we have listed.

Mr. Breau: Could you briefly indicate to us what is the difference between the present situation and your proposals?

Mr. La Forest: I cannot tell you exactly what the differences are but I can certainly tell you where the present act could possibly allow an amendment. For example, as far as the Upper House is concerned, if my memory serves me right, there is no exception made in Section 91.1.

Mr. Breau: Do you think that the process which the government has embarked upon, that is Phase I, even if both phases are being carried out at the same time, is a legitimate one under Section 91.1?

Mr. La Forest: I would not like to give you a legal opinion since I have not personally examined the question or the bill in depth. It is a difficult question and all I can say is that the government's intention is very clear.

Mr. Breau: You can give us your opinion without being bound. I should imagine it would be rather easy for a lawyer to answer, especially a former law professor.

[Texte]

ble de répondre assez facilement, surtout un ancien professeur de droit.

M. La Forest: Quand je donne mon avis en tant qu'avocat, je m'engage toujours.

M. Breau: Vous devriez être capable de nous dire, sans vous engager, si par exemple, le Parlement fédéral aurait le droit de passer unilatéralement des lois qui changeraient le rôle du Sénat sans nécessairement changer le nombre de représentants de chaque province au Sénat, si le Parlement fédéral aurait le droit de faire des amendements en ce qui a trait au chef d'État, à la souveraine, à la Reine.

Pensez-vous que le Parlement fédéral a le droit de faire cela présentement, sans le consentement des provinces?

M. La Forest: Il faut regarder l'article 91.1. Je ne vois pas d'exception en ce qui concerne la Chambre haute.

M. Breau: D'après vous, est-ce que présentement il est bon que le gouvernement s'en tienne à la lettre de l'article 91.1? Il y a des gens qui sont venus devant le comité et qui nous ont dit que les coutumes, les conventions et les précédents constituaient véritablement la loi et que vraiment, on devrait demander à la Cour suprême de se prononcer là-dessus. D'après vous, est-il normal qu'un comité parlementaire, que le Parlement, que des politiciens élus soient obligés de faire un tel jugement politique? Doit-on plutôt s'en tenir à la lettre de l'article 91.1?

M. La Forest: Là, vous me posez une question vraiment politique. Si, par exemple, le gouvernement fédéral agissait pour la première fois sans consulter les provinces, il n'y aurait pas de problème, je n'aurais aucune difficulté à répondre à la question. Mais là, il s'agit d'une tactique politique, étant donné que depuis des années, on n'arrive à aucun accord. Alors, la question que vous me posez, ce serait à vous d'y répondre parce que c'est vous qui êtes le politicien, ce n'est pas moi.

M. Breau: En d'autres mots, vous pensez que ce serait à nous, les parlementaires, de décider de cette question-là?

M. La Forest: C'est une question politique.

M. Breau: Merci. Maintenant, sur la question des droits linguistiques, M. Matas a dit tout à l'heure quelque chose qui m'a frappé et j'aimerais avoir une précision. Vous avez dit que d'après vous, les droits linguistiques relevaient surtout des provinces. Avez-vous bien dit cela?

Mr. Matas: The right to a trial in the language of your choice is in all the provinces. Yes, that is right.

M. Breau: Oui, pour ce qui est des tribunaux, mais j'espère que vous êtes d'accord avec moi pour dire que toute la question des droits linguistiques est de dimension bien plus large que les tribunaux, de dimension bien plus large même que l'éducation; c'est de dimension fédérale. C'est qu'il faut prendre en considération la question de l'émancipation des groupes minoritaires. Pour moi, politiquement, la question des droits linguistiques a toujours compris l'émancipation et le développement des groupes minoritaires, aussi bien anglophones au Québec que francophones ailleurs. A ce moment-là, il y aurait certainement une dimension fédérale très importante. Songeons, par exemple, à tout ce qui a trait à la

[Traduction]

Mr. La Forest: When I give my legal opinion, it is always binding.

Mr. Breau: You should be able to tell us, without committing yourself, whether the Federal Parliament would have for example the right to unilaterally pass laws changing the role of the Senate without necessarily changing a number of representatives of each province in the Senate and whether the Federal Parliament would be entitled to make amendments to the position of the head of state, that is the Sovereign of Canada.

Do you think that the Federal Government has the right to do this at the present time without the consent of the provinces?

Mr. La Forest: We would have to look at Section 91.1. I do not see any exception concerning the Upper House.

Mr. Breau: In your opinion, would it be a good idea for the government at the present time to stick to the letter of Section 91.1? Witnesses before this Committee have told us that customs, conventions and precedents constitute the actual law and that we should really ask the Supreme Court for a ruling on this point. Do you think that it is normal for a Parliamentary Committee, for Parliament and for elected politicians to be obliged to make such a political judgment or would it be better to stick to the letter of Section 91.1?

Mr. La Forest: That is really a political question you are asking. If, for example, the Federal Government were acting for the first time without consulting the provinces, there would be no problem and I would have no difficulty in answering the question. But in this case, it is really a political tactic since for years now it has been impossible to reach a political agreement. So you as a politician are in a better position to answer the question you have asked.

Mr. Breau: In other words, you think that it is up to us as parliamentarians to make a decision on that matter?

Mr. La Forest: It is a political question.

Mr. Breau: Thank you. Turning to the matter of language rights, I was struck by something Mr. Matas said and I would like a clarification. If I understood you correctly, you said that language rights were mainly a provincial responsibility.

M. Matas: On trouve dans toutes les provinces le droit à un procès dans la langue de son choix. Oui, c'est exact.

Mr. Breau: Yes, that is true for the courts, but I hope you would agree with me in recognizing that the question of language rights has a much larger dimension than the courts alone or education and that this is a federal dimension. Take, for instance, emancipation of minority groups. For me as a politician, language rights have always been linked to the emancipation and development of minority groups, both anglophones in Quebec and francophones elsewhere. In such a context, they are certainly a very important federal dimension. Radio and television broadcasting is a good example—this is an area of great importance for the development of minority groups. Would you not agree then that the Federal Govern-

[Text]

radiodiffusion, à la télédiffusion: cela est très important au point de vue du développement des groupes minoritaires. Alors, ne seriez-vous pas d'accord avec moi pour dire que vraiment, dans le domaine des droits linguistiques, le fédéral a un rôle très important à jouer?

Mr. Matas: I could just say in answer to that that I agree with your remarks. When I said there was a right in all the provinces to a trial in either language in the courts, I did not mean that was the only linguistic issue involved. I thought that would be of particular interest to the Committee because we are lawyers.

Mr. Breau: Oh, yes.

Mr. Matas: But you may want to say something.

Mr. La Forest: I think the statement, and it appears in the text in a way, really boils down to this: we think there are certain linguistic rights so important that they should be protected by all levels of government, not only in their own right because they are important, but because they are an important symbol of what this country is about. Je m'excuse, j'aurais pu répondre en français. En pratique le fait est que les provinces sont plus près du peuple pour bien des raisons . . .

Mr. Breau: Je suis d'accord, surtout dans le domaine de l'éducation. C'est ce qui est le plus important. Je veux tout simplement faire une mise au point en disant qu'il y a une dimension fédérale aussi.

Mr. La Forest: C'est cela . . .

Mr. Breau: Ce sera ma dernière question, monsieur le président.

Vous avez dit que vous n'étiez pas d'accord avec le principe, ou la notion de double majorité. Je dois dire que je fais des réserves moi-même quant à la désignation de membres francophones et anglophones, et je ne suis pas nécessairement d'accord avec le mécanisme qui est proposé dans le Bill C-60. Cependant je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dites pas d'appel politique dans une chambre du Parlement . . . ou encore pas de mécanismes qui permettraient d'avoir une certaine garantie comme vous le proposez dans le cas des législations ayant un impact régional. Même si l'on n'accepte pas le mécanisme qui est prévu dans le Bill C-60 à savoir celui d'une double majorité sur une base linguistique, ne pensez-vous pas qu'il y aurait lieu d'assurer, dans le domaine des droits linguistiques, que des changements à ces questions-là devraient faire l'objet d'une garantie spéciale comme vous le proposez pour les questions d'impact régional? Je suis d'accord avec M. Matas qui dit que, normalement, on ne désigne pas un législateur comme francophone ou aglophone, mais comme une personne représentant tous les intérêts de ses commettants.

Mr. Matas: I think there is a distinction to be made here. As I understand your point, your point is that we have got regional protection in the Senate but not linguistic protection, and why do we not have both? The reason is that we do not have entrenched regional economic rights; we felt that it was impossible to put in entrenched regional economic rights because it would involve the courts in saying that the federal government has got to pay so much in equalization and it

[Translation]

ment has a very important role to play in the field of language rights?

M. Matas: Je suis d'accord avec vous. Lorsque j'ai dit que toutes les provinces accordaient le droit à un procès dans l'une ou l'autre des langues officielles, je ne voulais pas dire que la question linguistique serait limitée à cela. Je croyais que cela intéresserait particulièrement le Comité puisque nous sommes avocats.

M. Breau: Ah! bon!

M. Matas: Vous voudriez peut-être ajouter quelque chose?

M. La Forest: Je crois que notre position, qui est expliquée dans le document, se résume à ceci: Nous estimons qu'il existe certains droits linguistiques d'une si grande importance qu'ils devraient être protégés par tous les niveaux de gouvernement, non seulement en raison de leur importance réelle, mais également en raison de leur valeur symbolique de ce qu'est la nation canadienne. Excuse me, I should have answered in French. In fact, the fact is that the provinces are closer to the people for many reasons . . .

Mr. Breau: I agree, especially in the field of education. This is the most important one. I just wanted to make the point that there was also a federal dimension.

Mr. La Forest: Yes.

Mr. Breau: This will be my last question, Mr. Chairman.

You said that you were not in agreement with the concept or notion of a double majority. I must say that I have reservations myself about the designation of English and French-speaking members and I am not necessarily in agreement with the mechanism proposed in Bill C-60. However, I cannot go along with you when you say there is no political appeal in the House of Parliament or that there are no mechanisms which would allow for certain guarantees as you are suggesting in the case of legislation having a regional impact. Even if one does not accept the mechanism provided in Bill C-60, namely that of a double majority on a language basis, do you not think that it would be advisable to ensure that changes to matters to a special guarantee as you propose for matters of regional impact? I agree with Mr. Matas when he says that normally a legislator is not designated as a francophone or an anglophone but as a person representing the interests of his constituents.

M. Matas: Je crois qu'il faut établir une distinction ici. Si je vous comprends bien, vous dites que nous avons une protection régionale dans le cas du Sénat, mais pas de protection linguistique; pourquoi ne pas avoir les deux? La raison, c'est que nous n'avons pas de droits économiques consacrés; nous estimons qu'il était impossible de consacrer des droits économiques pour les régions parce que cela obligerait les tribunaux à dire au gouvernement fédéral combien il doit verser en paiements de

[Texte]

would involve the courts in imposing economic decisions on the government, something we feel that the courts could not do.

But on the other hand we do have entrenched linguistic rights, so that there is not the same institutional need of protection within the Upper House for linguistic rights as there is for institutional need of protection at regional rights within the Upper House. So I would say that the entrenched language rights are sufficient protection for the language rights that need protecting.

Mr. Breau: Yes, but just in conclusion, Mr. Chairman, if I may, I think there is a difference in our notion of what linguistic rights are. I do not think that linguistic rights really should be defined narrowly as being legal rights. I could see, for example, a government or House of Commons wanting to diminish the role of Radio-Canada in the country and I include in that that term of linguistic rights, that sort of thing. That is why I think there should be a political protection, not only the courts, because by reducing appropriations an insensitive House of Commons in this field could really, in my view, diminish the rights of linguistic minorities.

Mr. La Forest: I might comment on that.

Oui, on me dit que vous parlez français. Eh bien voici, je crois pouvoir faire le commentaire suivant. Je ne dirais pas que nous sommes contre la proposition comme telle. Nous doutons quelque peu de son importance dans les faits. D'autre part, quant à la possibilité d'avoir ce genre de droits au niveau constitutionnel... quand vous nous nommez certaines choses, je vois et je comprends très bien pourquoi dans telle ou telle loi on pourrait faire ce genre de propositions... que certains amendements sont importants.

Une constitution c'est surtout symbolique. Je suis complètement d'accord avec vous à savoir que la protection des langues est bien importante; la culture française, etc... Je suis complètement d'accord sur ce point. Mais nous nous demandons si cette présentation au niveau de la constitution n'est pas surtout symbolique. Et ce qu'on protège, ce sont certains droits qu'il faut protéger parce que ces droits-là, nous l'espérons, ne nuiront pas à ce qu'il y a dans la Constitution.

• 1050

Alors, quand vous parlez de télécommunication, il est très difficile de s'imaginer comment on pourrait épiétrer facilement sur Radio-Canada au Canada, étant donné que le Canada indique clairement dans la Constitution qu'il accorde l'égalité à la communauté francophone.

Alors, il est difficile de définir la culture, par exemple, il est difficile même de définir, comme on l'a fait dans le bill, qui est canadien-français. C'est difficile.

Mr. Breau: Moi, je n'approuve pas ce mécanisme-là.

M. La Forest: Oui, c'est cela. C'est le genre de difficulté technique qu'on ne devrait pas retrouver dans la Constitution. Si j'avais une critique générale à faire sur le bill, je dirais qu'il

[Traduction]

péréquation et les tribunaux imposeraient au gouvernement des décisions économiques qui, à notre avis, ne relèvent pas de leur compétence.

Par contre, nous avons des droits linguistiques consacrés, ce qui évite la nécessité de protéger les droits linguistiques dans la Chambre haute tandis que cette protection institutionnelle s'avère nécessaire pour les droits régionaux dans cette même Chambre haute. Je dirai donc que les droits consacrés constituent une garantie suffisante.

M. Breau: Oui, mais, en conclusion, permettez-moi, monsieur le président, de signaler que nous avons une idée différente de ce que sont les droits linguistiques. A mon avis, les droits linguistiques ne devraient pas se définir de façon étroite comme des droits légaux. Je pense par exemple à un gouvernement ou à une Chambre des communes qui voudraient restreindre le rôle de Radio-Canada, ce qui soulèverait à mon avis, la question des droits linguistiques. C'est pour cela que j'estime qu'il devrait y avoir une protection politique, pas seulement judiciaire puisqu'une Chambre des communes qui est insensible dans ce domaine pourrait, par une réduction des crédits, amoindrir les droits de minorité linguistique.

M. La Forest: Permettez-moi de dire quelque chose à ce sujet.

I have been reminded that you speak French. I would not say that we are against the proposal as such. We are rather doubtful about its importance in actual act. As for the possibility of having such rights in the Constitution... It is a matter of putting names on certain things, I realize why such a proposal might be made in the case of some specific legislation and why some amendments are important.

The Constitution is mainly symbolic. I go along with you completely when you say that linguistic protection is important from the point of view of French culture and so forth. I do not disagree with you on this point. But we wonder whether the inclusion of this in the Constitution is not more of a symbolic nature. What we are protecting are certain rights that must be protected, since these rights would hinder nothing you would find in the Constitution, we hope.

So, when you speak about telecommunications, it is very difficult to imagine how we could easily impinge on Radio-Canada, since it is clearly indicated in the Constitution that the francophone community would have equal rights.

For example, it is difficult to define culture; it is even difficult to define what is a French Canadian, as has been done in the Bill. That is difficult.

Mr. Breau: Personally, I do not approve of these mechanisms.

Mr. La Forest: Yes, and you are right. That is the kind of technical difficulties we should not find in the Constitution. If I had one general comment to make about the Bill, I would say

[Text]

est trop compliqué; il présente toutes sortes de choses très difficiles à comprendre. Une constitution devrait être claire. A mon avis, ce n'est pas rédigé de la façon dont une constitution devrait être rédigée. Je ne critique pas parce que je n'ai pas examiné cela en tant que bill, en tant que loi. Mais une constitution devrait parler fort, devrait parler clairement. Mais quand on a trop de difficulté, mieux vaut mettre cela de côté parce que la constitution parle, elle crée un état d'esprit.

M. Breau: Deuxième tour, s'il vous plaît.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Beatty, Mr. Caccia and Miss MacDonald.

Mr. Beatty: Thank you very much, Mr. Chairman.

I think the presentation that has been made by the Canadian Bar Association is an excellent one. It is clear that a great deal of thought has gone into many of the recommendations that are here. I think the task which faced the Committee of the Bar Association though is very different from that facing us, and I think they would recognize that, that they were able to look at the question of constitutional reform as if we were in a state of nature at the present time without having to give the same consideration of social, political, cultural, historic and legal difficulties in which we find ourselves today and that we are forced to look at. The best example, I think, of their ability to do that is in the recommendation with regard to the head of state in Canada, in that were we operating from a state of nature the force and worth of their argument with regard to the head of state, that we had no history in Canada, would be more self-evident, I think. I think I will withstand the temptation to get into the debate on the question of the head of state, as I understand it was touched on briefly in Halifax and I think perhaps we should leave it at that. But I want to return to a point that was raised at the end of Senator Roblin's questioning with regard to the House of the Provinces concept.

I am intrigued that we hear again today a justification for the House of the Provinces theory which is very similar to that proposed by Mr. Atkey last night, and I think it is a very interesting one, that of providing a means of encouraging provincial governments to take a much more national approach to issues which impact upon the rest of the country. And I think that in itself is probably the most powerful argument that can be made in favour of the House of the Provinces concept, that it may require provincial administrations, which now can view concerns from a strictly parochial perspective at the present time, to get involved and take a much more national perspective as to the implications of positions they take. But I want to try to draw the witnesses into the problem that faces us, a question of practicality and legality and politics here. I would like to ask what makes you think the provincial premiers would ever agree to the proposal that you make for precisely that reason, that the proposal that you make would inhibit their freedom, would restrict their manoeuvring room and would undercut their position, their bargaining position, as spokesmen for a province, and would in essence co-opt them into the process and limit their ability afterwards to say that their provincial interests were being

[Translation]

that it is too complicated; it introduces all kinds of things that are very difficult to understand. The Constitution should be very clear. I think this document has not been drafted in the way a constitution should be drafted. I do not criticize, since I have not studied this document as a Bill, as an Act. A constitution should speak out loud and clear. When one has too much difficulty, he should forget about it all, because the constitution speaks, it establishes a mood.

Mr. Breau: Would you put me down for the second round, please.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): M. Beatty, puis M. Caccia et M^{me} MacDonald.

M. Beatty: Merci, monsieur le président.

A mon avis la présentation de l'Association du Barreau canadien est excellente. Il est évident qu'on a beaucoup réfléchi aux nombreuses recommandations faites ici. Toutefois, je crois que la tâche auquel ont dû faire face les membres du Comité de l'Association du Barreau est bien différente de celle à laquelle nous avons dû faire face puisque, comme ils le reconnaîtront sûrement, ils ont été en mesure d'étudier la question de la réforme constitutionnelle comme si nous étions encore à l'état naturel et sans devoir tenir compte des difficultés sociales, politiques, culturelles, historiques et juridiques que nous rencontrons aujourd'hui et desquelles nous devons tenir compte. Le meilleur exemple de cette attitude se trouve, je crois, dans la recommandation relative au chef d'État du Canada; si nous étions toujours à l'état naturel et que nous n'avions pas d'histoires au Canada, la force et la valeur de leur argument serait beaucoup plus évidente. Je résisterai à la tentation de m'engager dans une discussion sur la question du chef de l'État, puisque si je ne m'abuse, on en a discuté brièvement à Halifax. Nous devrions peut-être en rester là. Je vais plutôt revenir sur une question soulevée à la fin de l'intervention du sénateur Roblin à propos du concept de la Chambre des provinces.

Je suis intrigué par le fait que nous entendons encore aujourd'hui une justification de la théorie de la Chambre des provinces ressemblant fort à celle proposée par M. Atkey hier soir. Cette justification est très intéressante puisqu'elle offre un moyen d'encourager les gouvernements provinciaux à tenir encore plus compte de l'aspect national de questions ayant un impact sur le reste du pays. C'est sans doute là le meilleur argument qu'on puisse présenter en faveur du concept de la Chambre des provinces: cette raison d'être pourrait exiger des administrations provinciales, qui pour l'instant n'ont qu'une perspective très limitée des questions d'étude, qu'elles s'engagent vraiment et qu'elles tiennent compte de perspectives beaucoup plus nationales quant aux conséquences des positions qu'elles adoptent. J'aimerais toutefois que le témoin réfléchisse au problème auquel nous faisons face, une question de sens pratique, d'égalité et de politique. J'aimerais savoir ce qui vous fait penser que les premiers ministres des provinces accepteraient votre proposition, précisément pour cette raison, c'est-à-dire que votre proposition limiterait votre liberté, restreindrait leur marge de manœuvre et nuirait à leur position de négociation à titre de porte-parole d'une province; de fait, votre proposition les entraînerait dans ce processus tout en limitant

[Texte]

systematically ignored. They become painted simply by participation in a process.

Mr. La Forest: Of course, we were in a state of nature in a sense and we recognized that and we felt it would say something that needed to be said that a political body would find it very difficult to say at times. I do not think we focussed on any particular government. I would be surprised if your assessment of what some premiers think were not right. I think you are perfectly right in your assessment. I by no means know whether all provincial premiers, however, would look at it that way.

• 1055

We did not address ourselves so much at a provincial government or at the federal government either. We did address ourselves largely to the people, and if the idea is right—I am not saying it is. But let us assume that this idea is right. There will be political pressure on the premiers as well as on governments to do the right thing. Not only that, but I rather expect that in spite of pressures the other way, premiers and prime ministers do think about the good of the country and if they become convinced with sufficient popular opinion behind us of the rightness of it, they will do it despite the fact that they may have less power because next year or the year after they may not be there.

I would be rather surprised if people who reach that height in politics are thinking only of their personal power right now. I must say that I have a different view of human nature. Sure, that impinges on one, but one also has larger aims. That is why one goes into politics, I suspect. One loses the sheen over time, but ultimately you have a calling as other people have. And I think that premiers, if this is right, will be influenced by that idea as well as the immediate gain.

Mr. Beatty: We are engaged here in a process with a time limit on it where we are trying to revamp the Constitution substantially. One of the arguments that has been made about Bill C-60 that is before us is that it may be ultra vires for the federal government to act alone. The argument made in defence of the federal government's position was that the ability of provincial legislatures to appoint members of a revamped Senate is optional. They are given the option of "Like it or lump it; if you do not do it we will do it for you." However, the proposal that you are making is not optional. It is something which imposes an obligation on the provinces and the only way it could function is if the provinces in fact are required to send delegates to Ottawa to participate in your revamped Senate.

The obvious example is Quebec. What makes you think that Premier Levesque would touch it with a ten-foot pole? And I would think that there would be many other premiers as well, and it is not simply limited to Quebec, where they would not consider for a second doing something that would restrict their

[Traduction]

leur possibilité d'affirmer après-coup que leurs intérêts provinciaux ont été systématiquement ignorés. Ils seraient du même acabit, simplement pour avoir participé à ce processus.

M. La Forest: Évidemment, dans un certain sens nous étions dans un état d'innocence; nous l'avons reconnu et nous avons cru que cela dirait quelque chose qui devait être dit et qu'un organisme politique pourrait trouver difficile à affirmer à certains moments. Je ne crois que nous ayons pointé du doigt un gouvernement particulier. Je serais étonné si votre évaluation de la pensée de certains premiers ministres n'était pas juste. A mon avis, votre évaluation est tout à fait exacte. Je ne sais toutefois pas si tous les premiers ministres des provinces réagiraient de la même façon.

Nous n'avons pas visé un gouvernement provincial en particulier, pas plus que le gouvernement fédéral. Nous nous sommes adressés plutôt au peuple en général, et si nos propositions sont justes... je ne dis pas qu'elles le sont, mais présumons que cette proposition est juste, alors des pressions politiques seront exercées sur les premiers ministres tout comme sur le gouvernement pour que les bonnes mesures soient adoptées. De plus, je crois que malgré la pression exercée dans l'autre sens, les premiers ministres des provinces et le premier ministre veulent le bien du pays et s'ils sont convaincus que suffisamment de gens appuient notre proposition, alors ils l'adopteront même s'il se peut qu'ils aient désormais moins de pouvoir; car l'an prochain ou dans deux ans, ils pourraient bien ne plus être en poste.

Je serais plutôt étonné d'apprendre que les gens ayant atteint une telle hauteur politique ne pensent qu'à leur propre pouvoir personnel à l'heure actuelle. Je dois avouer avoir une vue différente sur la nature humaine. Bien sûr, cela nuirait à ces gens, mais ils ont également des visées plus élevées. C'est pourquoi elles se lancent en politique, je présume. Avec le temps, le brillant disparaît, mais finalement la vocation vous appelle, comme d'autres personnes. Si j'ai raison, je crois que les premiers ministres seront influencés par cette idée, tout comme par le gain immédiat.

M. Beatty: Nous sommes engagés ici dans un processus bien encadré dans le temps et où nous essayons d'apporter des modifications considérables à la constitution. L'un des arguments proposés à l'encontre du Bill C-60, c'est que l'action unilatérale du gouvernement fédéral pourrait être ultra vires. L'argument présenté en faveur de la position du gouvernement fédéral est que les législatures provinciales seraient libres de nommer ou de ne pas nommer de représentants à un nouveau Sénat. Elles seraient libres de «prendre ou laisser; si vous n'y allez pas, nous irons pour vous.» Toutefois, votre proposition n'est pas optionnelle. Elle impose une obligation aux provinces et la seule façon dont votre mécanisme pourrait fonctionner serait que les provinces soient obligées d'envoyer des délégués à Ottawa pour les représenter au sein d'un Sénat rénové.

L'exemple le plus évident est la province de Québec. Qu'est-ce qui vous fait penser que le premier ministre Lévesque serait intéressé à y participer, même de loin? A mon avis, le Québec n'est pas le seul et un bon nombre d'autres premiers ministres ne penseraient même pas un instant à faire quelque

[Text]

flexibility and their manoeuvring room and co-opt them into the process. And is it not the case that the proposal that you make for a sort of House of the Provinces idea is as dead as a doornail unless you can secure the prior agreement of the provinces to go along because it would be unconstitutional for the federal government to impose it upon the provinces under our present regime?

Mr. La Forest: Of course, we were not interested in the political things. We assumed here a constitution that said this thing. Our job was not timing; it was analysis. Assuming now that it is validly in a constitution, there is a constitutional duty then on a premier to appoint people. If he does not do that, he is not performing his job and the people will listen. Moreover, there are very clear dangers in this kind of House of not appointing people. There are all kinds of things that can be done with two-thirds majorities. Russia tried to stay away from the United Nations, as you know, and the Korea resolution was passed while they were absent. They have never been absent since.

This is a real functioning House. Ultimately, of course, so many things in the Constitution cannot be enforced. People simply follow the Constitution because it is the fundamental law of the land and because the country could not run without it. There are all sorts of constitutional conventions regarding responsible government. There is no enforcement procedure and so on, but they function because obviously you have to assume that people who are elected to high office will do it. Mind you, a René Lévesque might stay away, but he might not stay away indefinitely. And I doubt if people who are not in the process of trying to destroy the country, or have two countries, would want to take that kind of step.

• 1100

Mr. Beatty: No. There are three problems here surely. The first is that you have assumed that it is desirable from the point of view of the country and I will accept that premise for the sake of argument. The second is the question of politics. Are you going to get a situation where people like Premier Lévesque feel that the mandate that they have from their provincial voters would allow them to participate in this in the first place? I think a very good argument could be made by a number of provincial administrations: it would be contrary to the mandate which they have received from their electors to do anything which detracts from their ability to make a strictly sectional appeal to be advocates of the interests of the people in their province itself.

But the third one is one of legality; that is in constitutionality and that is the most significant one here. Assuming that you cannot find the political consensus among the current provincial premiers that there are today, because this is what we are talking about—and I say to you that I see no prospect of that happening—surely it would be *ultra vires* for the federal government to impose the constitutional obligation on the provinces of appointing delegates, and you use the word

[Translation]

chose qui limiterait leur souplesse et leur marge de manœuvre en les obligeant à participer au processus. N'est-il pas vrai que votre proposition d'une chambre des provinces ne vaut absolument rien à moins que vous ne puissiez obtenir le consentement préalable des provinces car en vertu de notre régime actuel, le gouvernement fédéral ne pourrait constitutionnellement l'imposer aux provinces?

M. La Forest: Évidemment, nous n'étions pas intéressés à l'aspect politique. Nous avons imaginé une Constitution contenant ces dispositions. Notre travail n'était pas de chronométrer, mais bien d'analyser. En présumant que ces dispositions feraient légalement partie de la Constitution, le premier ministre aurait alors le devoir constitutionnel de nommer des représentants. S'il ne le faisait pas, il n'accomplirait pas sa tâche et les gens s'en rendraient compte. De plus, il serait très dangereux de ne nommer personne dans ce genre de chambre. Toute sorte de choses peuvent être faites avec une majorité des deux tiers. Comme vous le savez, les Soviétiques ont voulu se tenir à l'écart des Nations Unies, et la résolution sur la Corée a été adoptée pendant leur absence. Depuis lors, ils n'ont jamais été absents.

Il s'agirait ici d'une chambre fonctionnant véritablement. Finalement, il est évident qu'un grand nombre de dispositions de la constitution ne peuvent être appliquées. Les gens respectent simplement la constitution parce que c'est la loi fondamentale du pays et que l'État ne pourrait fonctionner sans elle. Toutes sortes de conventions constitutionnelles existent relativement au gouvernement responsable. Il n'existe aucune procédure de mise en application, ni rien du genre, mais ces conventions fonctionnent car il faut évidemment présumer que les personnes élues à de hauts postes les respecteront. Il est vrai qu'un homme comme René Lévesque pourrait s'en abstenir, mais pas indéfiniment. Je doute que des gens dont l'intention n'est pas d'essayer de détruire le pays ou de créer deux pays voudraient prendre une telle décision.

M. Beatty: Non, il y a trois problèmes ici. Le premier c'est que vous avez supposé que ce soit souhaitable du point de vue du pays et j'accepte cette prémisse pour l'argument. Le second, c'est la question de politique. Aurez-vous une situation du genre de celle où le premier ministre Lévesque croit que le mandat que son gouvernement a reçu de ses électeurs provinciaux lui permettrait de participer? Un très bon argument pourrait être soulevé par un certain nombre d'administrations provinciales: ce serait contraire au mandat que ce gouvernement a reçu de ses électeurs de faire quoi que ce soit qui soit contraire à leur compétence, à présenter un appel strictement partiel en invoquant les intérêts des gens de cette province.

Le troisième problème est celui de la légalité et de la constitutionnalité, et c'est le plus important. En supposant que vous ne pouvez obtenir de consensus politique parmi les premiers ministres provinciaux actuels, car c'est de cela que nous parlons et je ne crois pas que cela se produise—ce serait certainement *ultra vires* que le gouvernement fédéral impose l'obligation constitutionnelle aux provinces de nommer des délégués, et vous vous êtes servi de ce mot «délégués» pour une

[Texte]

"delegate", to a revamped House of Provinces. There is no question that this imposes an obligation on them. It is not a question of it being optional. What you are talking about is an obligation. And clearly the federal government could not act unilaterally in doing that. It would be unconstitutional relative to our present constitution.

Mr. Matas: I should point out that in our proposal we do not have a Phase I and Phase II and what the federal government can do alone and what the federal government can do with the provinces. We propose in our report that everything be done at once with concurrence of all the provinces. That is the mechanism we contemplated. We really did not get into these issues about the timing and who has to agree. Although perhaps as lawyers we would be able to give an opinion on these issues after having looked at them and done some research, these are not issues on which we would come to you now with an already-prepared opinion on.

Mr. Beatty: May I just ask a last question, Mr. Chairman? I will try to be brief. With regard to the amending formula that you have proposed here, one of the provisions that you have is that there should be a veto. It says in Section 26.2(a):

(a) all provinces that at any time have had, or may in the future have, 25% of the population of Canada . . .

that the approval of all of those provinces would be required for any amendment to the constitution. I just want to ask you for the rationale—we see now a tremendous growth in population and we see the economic power base in Canada shifting towards Western Canada—that if my Province of Ontario falls behind in our growth and if we decline to less than one quarter of the country's population, why should we have a permanent veto on any change of the constitution based on history? What basis is there for that?

Mr. La Forest: Let me try to answer that question. I think basically we share the view that 25 per cent of the population in a particular region cannot be ignored. There then are two problems. One is, of course, Quebec. I think the feeling on the committee was that even though Quebec would diminish in size, as it is the principal home of French Canada that should not be touched.

As for Ontario, I think we simply assume from population projections, and recently of course that may be changing, the population of Ontario would grow in proportion to the others rather than diminish. That certainly was my notion of the population projections and I may be wrong. That was really the ultimate reason. But if you ask me in the abstract if a province falls below a plateau, saving Quebec for the moment, then I would agree with you. But looking at the factual situation we did not anticipate that that would happen with Ontario.

Mr. Beatty: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Caccia.

[Traduction]

Chambre des provinces rénovée. Il n'y a pas de doute que cela leur impose une obligation. Il n'est pas du tout optionnel, vous avez parlé d'une obligation. Il est évident que le gouvernement fédéral pourrait agir de façon unilatérale pour le faire. Ce serait inconstitutionnel, irait à l'encontre de notre constitution actuelle.

M. Matas: Je tiens à signaler que dans notre proposition, nous n'avons pas de phase 1 ni de phase 2, de ce que le gouvernement fédéral peut faire seul et de ce qu'il peut faire avec les provinces. Nous proposons dans notre rapport que tout soit fait en même temps et avec toutes les provinces. C'est le mécanisme que nous avons envisagé. Nous n'avons pas vraiment abordé la question du moment propice et qui doit accepter. Même si nous pourrions peut-être donner notre avis sur cette question, en tant qu'avocats, après avoir fait des recherches et les avoir étudiées, nous ne pourrions pas venir vous présenter maintenant une opinion arrêtée sur ces questions.

M. Beatty: Puis-je poser une dernière question, monsieur le président? J'essaierai d'être bref. Au sujet de la formule d'amendement que vous avez proposée, une de vos dispositions c'est qu'il doit y avoir un droit de veto. L'article 26.2 (a) stipule:

(a) toutes les provinces qui ont eu ou qui auront 25 p. 100 de la population du Canada . . .

Il faudrait obtenir l'approbation de toutes ces provinces pour amender la Constitution. J'aimerais savoir quelle est la raison d'être de ceci—nous voyons maintenant qu'il y a un accroissement énorme de la population et que le pouvoir économique se déplace vers l'Ouest du Canada—si ma province d'Ontario connaît un ralentissement de sa croissance si nous en arrivons à moins d'un quart de la population du pays, pourquoi pourrions-nous exercer un veto permanent sur tout changement à la Constitution fondé sur l'histoire? Sur quelle base repose votre argument?

M. La Forest: Je vais tenter de répondre à votre question. Je pense tout d'abord que nous partageons cette opinion que 25 p. 100 de la population dans une région donnée ne peut être ignoré. Deux problèmes se posent ensuite. Il y a évidemment celui du Québec. Je crois que le comité était d'avis que même si le Québec devenait moins peuplé, étant donné que c'est le foyer principal du Canada français, il ne faudrait pas y toucher.

Pour ce qui est de l'Ontario, nous pourrions simplement supposer que les projections démographiques récentes, évidemment cela peut changer, montrent que la population de l'Ontario augmenterait proportionnellement aux autres plutôt que de diminuer. Je peux me tromper, mais c'est comme cela que je comprends les projections démographiques. C'était vraiment là la raison principale. Si vous me demandez de façon abstraite si une province baisse en-deçà du seuil d'un plateau, à l'exception du Québec pour le moment, je serais d'accord avec vous. En tenant compte des faits tels qu'ils sont, nous n'avions pas anticipé que cela se produirait en Ontario.

M. Beatty: Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Caccia.

[Text]

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman. At the outset I would like to express my thanks to the Association and its representative here today. Their brief is not only readable and comprehensive but it also stimulates thought and valuable discussion.

• 1105

In your analysis of what the role of the Upper House should be you seem to have shifted even further than the bill in favour of provincial appointments and actually of provincial government presence. Having done so, when one looks at what you are proposing for the Supreme Court, you remove the recommendation of the provincial Attorney General as one of the steps for the approval of appointments. Why have you done that?

Mr. La Forest: There are a number of reasons. As I understand the bill, it is largely a rehash with more complications of the Victoria Charter though the time limits, I believe, are very considerably shortened. I think this does put the Court in an immediately political situation and also it involves a tremendously long procedure. What we did was to move directly to the Upper House that represents the province. It names people to look into the background, a judiciary committee, and that is where the provincial input is. It is a brief procedure. So that is why we went into it. We simply think the Victoria Charter formula is extremely complex, has a political taint to it that we would like to avoid. I think that in a general way is the kind of feeling about this.

Mr. Matas: If I may, there is something I would like to add to that. As I understand your question, you draw a contrast between our Senate recommendations and our Supreme Court recommendations and you ask why we have provincial representation in the Senate but not in the Supreme Court.

Mr. Caccia: In the approval process.

Mr. Matas: In the approval process, yes. I think the point we are trying to make is that the Supreme Court is a representative body, representative of others than itself, so the Senate is that sort of body. We wanted the Senate to represent the regions but with the Supreme Court we did not see it as representative either in its members or in the manner of its appointment.

The Supreme Court is not supposed to arbitrate between federal and provincial interests. It is supposed to represent the law and we felt that having the provinces involved in the appointment of Supreme Court judges gives credence to the notion that somehow Supreme Court judges are representatives of the provinces or areas from which they come, which we believe they are not. Not only do we not have the provinces involved in the appointments, we do not have, as the government bill has, that the judges have to come from a particular area. We could have our six commonlaw judges all come from Prince Edward Island, for instance. There is nothing to prohibit that because to our mind all those judges represented was the system of law from which they came.

[Translation]

M. Caccia: Merci, monsieur le président. Je voudrais tout d'abord remercier l'Association et ses représentants que nous accueillons aujourd'hui. Non seulement leur mémoire est facile à lire et complet, mais il stimule également la réflexion et une discussion intéressante.

Dans votre analyse du rôle que devrait avoir la Chambre haute, vous avez semblé aller plus loin que le bill, en faveur de nominations provinciales, de la présence du gouvernement provincial. Si nous examinons ce que vous proposez par la Cour suprême, vous retirez la recommandation du Solliciteur général provincial comme une des mesures pour acceptation de nomination. Pourquoi?

M. La Forest: Pour plusieurs raisons. Si j'ai bien compris ce bill, il ne fait que ressasser en la compliquant la Charte de Victoria même si les délais me semblent considérablement raccourcis. A mon avis, cela place les tribunaux dans une situation politique immédiate et donne lieu à des procédures extrêmement longues. Nous sommes passés directement à la Chambre haute qui représente la province. Elle nomme des personnes qui doivent étudier les antécédents, un comité judiciaire, et c'est là que se trouve l'apport provincial. Cette procédure est brève et c'est pourquoi nous l'avons adoptée. Nous avons simplement cru que la formule de la Charte de Victoria était extrêmement complexe, qu'elle avait une couleur politique, et qu'il fallait l'éviter. Voilà de façon générale, quels étaient nos sentiments.

M. Matas: Si vous me le permettez, je voudrais ajouter quelque chose. Si j'ai bien compris votre question, vous comparez les recommandations de notre Sénat aux recommandations de notre Cour suprême et vous demandez pourquoi nous avons une représentation provinciale au Sénat et non pas à la Cour suprême.

M. Caccia: Pour le processus de l'adoption.

M. Matas: Oui, pour le processus d'adoption. Ce que nous essayons de montrer, c'est que la Cour suprême est un corps représentatif, représentatif d'autres qu'elle même, par conséquent, le Sénat est celui qu'il faut. Nous avons lu que le Sénat représente les régions, mais nous n'avons pas cru que la Cour suprême soit représentative, soit dans ses membres ou dans la façon de les nommer.

La Cour suprême n'est pas censée être l'arbitre entre les intérêts du gouvernement fédéral et des provinces. Elle est censée représenter le droit que nous avons cru que les provinces étant impliquées dans les nominations des juges de la Cour suprême, donnait créance à cette notion que les juges de la Cour suprême sont représentatifs des provinces ou des régions d'où ils viennent, mais nous n'y croyons pas. Non seulement nous ne faisons pas participer les provinces aux nominations, nous n'avons pas dit comme le bill du gouvernement l'a fait que les juges doivent venir de certaines régions. Nous pourrions avoir nos six juges de droit commun de l'Île-du-Prince-Édouard par exemple. Rien n'empêche cela, car à notre avis, ce que ces juges représentaient, c'était le système juridique d'où ils venaient.

[Texte]

Mr. Caccia: Fine. That is fair enough. Some experts have expressed the view that the quality of the Supreme Court would be lessened by a procedure of the kind that is proposed in the bill or even of the kind that you are proposing. Do you think it will be lessened in your opinion?

Mr. La Forest: I think I can answer that. There was a general feeling in the committee of satisfaction with the present kind of naming so far as quality was concerned. At the same time we are very conscious of the fact that there have been complaints about the functioning of the Supreme Court at a very high level. After all, the Court is the final arbiter of the constitution so that not only must they be qualified, they must deem to be qualified to the parties most involved in constitutional disputes. That is why ultimately we move for some kind of provincial participation because it is simply necessary for the credibility of the Court. But you will notice that we felt that despite the general feelings of the time and despite the general attitude towards freedom of information, we felt that this kind of function could be done quietly rather than bring it out in public. There are arguments for having a public debate on it, but there are very strong arguments against. The committee was convinced that we would lose a lot of first-rate appointees.

• 1110

Mr. Caccia: So are you saying that you were divided on the question as to whether or not a judiciary committee of the Upper House that would have to be the final stamp of approval to appointments would lessen the quality of future appointments to the Supreme Court? Is that a fair statement?

Mr. La Forest: Let me take that again. I would rather answer it in my own words.

We viewed two separate considerations. I do not think that the committee felt that the appointment system is bad in the sense that we have not had good appointments or that we would improve the quality of appointments.

The opposite consideration, though, is that you would not normally touch it, would you, if it works well, as we think it does, in getting the quality. But we are aware of the lack of credibility the court has gotten from high-level discussions. That being so, you then have to come up with a formula that makes the court credible, because it must be credible to those who argue the provincial position as well as argue the federal position. So justice not only must be done. It must seem to be done and in that context . . .

Mr. Caccia: Fine. Then how do you make it credible to those who argue the federal position if you have an Upper House, as you recommended, consisting solely of provincial appointments? You see, the bill recommends a mix of the two in order to achieve exactly the same. Now, how do you equate that?

Mr. La Forest: The Minister of Justice would present people, and he does now. That is the federal government. They must advise and consent. They do not choose the occupant; the

[Traduction]

M. Caccia: Bien, c'est assez juste. Certains experts étaient d'avis que la Cour suprême serait amoindrie par une procédure du genre que proposait le bill ou même la vôtre. Croyez-vous que ce soit le cas?

M. La Forest: Je crois pouvoir répondre à cette question. Les membres du comité semblent assez satisfaits présentement des nominations qui ont été faites quant à leur qualité. Nous sommes très conscients du fait qu'il y a eu des plaintes en haut lieu, concernant les activités de la Cour suprême. Après tout, la Cour est le dernier arbitre en matière de constitution, par conséquent, non seulement les juges doivent être qualifiés, mais ils doivent être vus comme étant qualifiés par les partis les plus impliqués dans les différends constitutionnels. C'est pourquoi finalement nous préconisons une certaine participation provinciale, car elle serait nécessaire rien que pour donner à la Cour sa crédibilité. Vous remarquerez que nous étions d'avis que malgré le sentiment général de l'époque, malgré l'attitude générale face à la liberté de l'information, qu'il valait mieux que cette fonction soit faite discrètement plutôt qu'en public. Il existe des arguments pour justifier un débat public, mais les arguments contre sont très convaincants. Le Comité était convaincu qu'il perdrait beaucoup de candidats de premier ordre.

M. Caccia: Vous voulez donc dire que les avis étaient partagés sur la question de savoir si un comité judiciaire de la Chambre haute qui aurait le dernier mot à dire sur les nominations diminuerait ou non la qualité des nominations futures à la Cour suprême? Est-ce bien cela?

M. La Forest: Laissez-moi reprendre. Je préfère répondre en mes propres mots.

Nous avons étudié deux aspects distincts. Je ne crois pas que le comité jugeait mauvais le régime des nominations en ce sens que nous n'avions pas eu de bonnes nominations par le passé ou encore que nous pouvions améliorer la qualité des nominations.

Le contraire est vrai également, on n'y toucherait normalement pas si cela fonctionnait bien, comme nous pensons que c'est le cas au niveau de la qualité. Mais nous sommes conscients du manque de crédibilité du tribunal à la suite de propos tenus en haut lieu. Alors, il faut trouver une formule qui rende sa crédibilité au tribunal qui doit inspirer confiance à ceux qui font valoir la position provinciale tout comme à ceux qui font valoir la position fédérale. Non seulement justice doit-elle être rendue, mais elle doit sembler avoir été rendue. Dans ce contexte . . .

M. Caccia: Parfait. Comment alors inspirer confiance aux défenseurs de la position fédérale si la Chambre haute, telle que vous le recommandez, se compose uniquement de membres nommés par les provinces? Voyez-vous, le projet de loi recommande un mélange des deux afin de réaliser exactement le même objectif. Comment expliquez-vous cela?

M. La Forest: Le ministre de la Justice présenterait des candidats tout comme il le fait actuellement. Ce serait pour le gouvernement fédéral. Les provinces doivent conseiller et con-

[Text]

federal government does, but it is sieved through a judiciary committee of a provincial body, so that each has a say.

Mr. Matas: There is another consideration I would like to bring to bear here. When we talked about the appointments to superior courts, we talked about a separation of the power of appointment from the power of administration. The power of appointment is in the federal government, but the power of administration is in the provincial governments. This has created and will continue to create the so-called Section 96 problem, but we are in favour of the continuation of this problem because this separation of powers meant a continuation or a guarantee of the independence of the courts.

When it comes to the Supreme Court of Canada, the administration, for obvious reasons, would be in the federal government. So having a Senate judiciary committee involved in the appointment would be something equivalent to the separation of powers that we have at the Superior Court level, so it would be a means by which the independence of the court would be enhanced.

Mr. Caccia: Mr. Chairman, there is an intriguing thought in the brief in relation to the Upper House whereby appointees could change from meeting to meeting. Why did you come to that proposal?

Mr. La Forest: What we are doing effectively is to give the province the full right to name whom it will. At times I suspect it will rise to the level of a federal-provincial conference in the normal way. They could name, for example, ministers to the Upper House. There are times when over a protracted period you might get an expert in a particular field to be there when this was useful. On the whole we would like to see—we did not spell out with precision just how this would work—but we would like to see and we would assume that there would be people who would be appointed for a considerable time because you have to know how the House functions. The report was on the basis that a lot of them would be named on a full-time basis. I would view them rather as representing delegates for long periods.

Occasionally there might come up a bill that you could send that kind of person, or it may be that some issues would be sufficiently important that you say the Upper House people are the ministers, for example, some of them are the ministers of Justice and their staff, depending on the subject matter. But on the whole, we would see a continuation.

Mr. Caccia: If my time is up, Mr. Chairman, would you put me on a second round?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes. Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman. Gentlemen, I would like to take the opportunity to say that I think this presentation to the Committee on the Constitution by the Canadian Bar Association is one of the best documents that I think has been produced on this whole subject of constitutional

[Translation]

sentir. Elles ne choisissent pas le titulaire; c'est le gouvernement fédéral qui le fait, mais après examen par un comité judiciaire d'un organisme provincial, ainsi chacun a son mot à dire.

Mr. Matas: Il y a un autre aspect que je tiens à souligner. Lorsque nous avons parlé des nominations aux tribunaux supérieurs, nous parlions de séparer le pouvoir de nommer du pouvoir d'administrer. Le pouvoir de nommer est de compétence fédérale, mais le pouvoir d'administrer est de compétence provinciale. C'est ce qui a créé et continuera de créer le problème dit de l'article 96, mais nous sommes en faveur de retenir ce problème, puisque cette séparation des pouvoirs signifie le maintien ou la garantie de l'autonomie des tribunaux.

Lorsqu'il s'agit de la Cour suprême du Canada, l'administration, pour des raisons évidentes, relèverait du gouvernement fédéral. Ainsi, si un comité judiciaire du Sénat participait aux nominations, ce serait la même chose, il y aurait séparation des pouvoirs comme c'est le cas au niveau des tribunaux supérieurs, ce qui ne ferait que favoriser l'autonomie de la Cour.

Mr. Caccia: Monsieur le président, dans le mémoire, je relève une idée qui m'intrigue, voulant que les membres de la Chambre haute pourraient changer d'une réunion à l'autre. Pourquoi en êtes-vous venus à formuler cette proposition?

Mr. La Forest: Il s'agit, en fait, de donner à la province, le plein droit de nommer qui elle veut. J'ai l'impression qu'à certains moments, les membres seront les mêmes que ceux qui assistent à une conférence fédérale-provinciale. On pourrait nommer par exemple, des ministres à la Chambre haute. A d'autres moments, pendant une certaine période, on pourrait nommer un expert dans un domaine particulier, lorsque c'est utile. Dans l'ensemble, nous aimerions voir... nous n'avons pas dit exactement comment cela fonctionnerait... mais nous aimerions voir et nous supposons que les membres seront nommés pour des mandats assez longs, mais il faut savoir comment fonctionne la Chambre. Le rapport se fonde sur l'idée qu'un grand nombre de membres seraient nommés à plein temps. J'estime qu'il s'agirait plutôt de représentants, de délégués pour de longues périodes.

A l'occasion, un projet de loi pourrait se présenter pour lequel on enverrait ce genre de personne ou encore une question pourrait avoir suffisamment d'importance pour qu'on exige qu'un membre de la Chambre haute soit un ministre, par exemple, des ministres de la Justice et leurs collaborateurs, selon le sujet à l'étude. Ainsi, dans l'ensemble, il y aurait continuité.

Mr. Caccia: Si mon temps est écoulé, monsieur le président, veuillez m'inscrire au deuxième tour.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui. Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président. Messieurs, je profite de cette occasion pour vous dire que je crois que le mémoire présenté par le Barreau canadien au Comité sur la Constitution est l'un des meilleurs documents qui ait été réalisés sur le sujet de la réforme constitutionnelle au cours du

[Texte]

reform during the current debate, and there are many areas in it that I find myself inclined to look upon with great sympathy, particularly your presentation that you have given this morning and in this book with regard to a revised second chamber and the goal and the direction of that second chamber.

I may say that I think the people you had to do the news releases at the time that you released your document should be fired forthwith because the initial reaction that many of us had as a result of those news releases was quite a negative one. It was only when we had the benefit of the full document and could analyse the work and look at the analysis that had gone into it that we were able to assess the contribution that you have made.

Having said that, I do not particularly want to nit-pick at the outset; I want to get on to certain other matters. Could you tell me why on page 40 of your document, when you are referring to the judicial power, you said in the last sentence of the first column and in the first paragraph of the second column:

It was thereby hoped that the two levels of government would vie with each other in choosing the best men.

And furthermore you went on to say:

The best men might not be attracted to a six-year appointment of this kind.

Is there some reason for a group that is abdicating a charter of human rights that would include no discrimination on the grounds of sex to write into your own brief that there would only be . . .

Mr. La Forest: I think to that I would say touché. There are cases where I do not say "touché". Really there I think we should have gone on to say—I may say that I drafted this particular part—"men and women". It is simply that one writes on the perspectives of one's own sex. But I say "touché"; you are quite right.

Oh yes, I do not disagree. I think it is simply an oversight and something to do with the haste with which it was written too, you can appreciate. Where I find it offensive is that sometimes I hate to ruin the English language by repetitiously saying "his or her". But there I say, yes we should have said either "she" or "men and women".

Miss MacDonald: Thank you. As you can appreciate, it is events such as this that tend to reinforce some of the opinions that are often too widely held by the general public when mistakes that like occur. So I am delighted to hear the explanation.

Mr. La Forest: Being the father of five girls, I agree with you.

Miss MacDonald: I want to come back to a matter that you have been discussing on several occasions—it has been raised in several cases this morning and has been raised before this Committee—and that is the legality of the procedures that we are involved in here as a Committee and your opinion of them.

[Traduction]

débat actuel. A de nombreux égards, je me trouve portée à l'accueillir très favorablement, surtout en ce qui concerne ce que vous avez dit ce matin, et ce qui se trouve dans le présent document au sujet d'une deuxième chambre remaniée et de l'objectif et de la direction de cette deuxième chambre.

J'ajouterai que je crois que ceux qui ont préparé les communiqués de presse quand vous avez publié votre document devraient être congédiés immédiatement, car la première réaction de nombre d'entre nous, à la suite de ces communiqués de presse, était plutôt négative. Ce n'est que lorsque nous avons eu l'occasion de voir le document au complet et que nous avons pu analyser le travail et étudier votre analyse que nous avons pu évaluer la contribution que vous nous apportiez.

Cela dit, je ne tiens pas particulièrement à chercher la bête noire au départ, et je vais passer à d'autres questions. Ainsi, pourriez-vous me dire pourquoi à la page 40 de votre document, où il est question du pouvoir judiciaire, vous dites, à la dernière phrase de la première colonne et au premier paragraphe de la deuxième colonne:

On espérait ainsi que les deux paliers de gouvernement rivaliseraient l'un avec l'autre pour choisir les meilleurs hommes.

Et plus loin vous dites:

Les meilleurs hommes ne seront peut-être pas attirés par un mandat semblable de six ans.

Pourquoi un groupe qui veut promouvoir une charte des droits de la personne qui exclue toute distinction fondée sur le sexe a-t-il écrit dans son propre mémoire qu'il n'y aurait . . .

M. La Forest: Je ne puis que vous répondre «touché». Il arrive que je ne dise pas «touché», mais je crois vraiment que dans ce cas, nous aurions dû dire . . . j'ajouterai même que c'est moi qui ait rédigé cette partie . . . «hommes et femmes». C'est tout simplement parce que quand on écrit, on se place du point de vue de son propre sexe. Mais, je vous dit «chapeau» vous avez parfaitement raison.

D'ailleurs, je ne vous contredis pas. C'était tout simplement un oubli, et en outre, le document a été rédigé très rapidement, vous vous en rendez compte. Il arrive que j'ai horreur de martyriser la langue anglaise en répétant «lui ou elle», mais dans ce cas-ci, oui, nous aurions dû dire, ou bien «elle» ou bien «hommes et femmes».

Mlle MacDonald: Merci. Vous savez bien que ce sont de tels événements qui durcissent certaines notions trop répandues dans le public lorsque de telles erreurs se produisent. Je suis donc enchantée de votre explication.

M. La Forest: En tant que père de cinq filles, je suis d'accord avec vous.

Mlle MacDonald: J'aimerais revenir à un sujet que vous avez discuté à plusieurs reprises . . . soulevé à plusieurs reprises ce matin, et auparavant . . . il s'agit de la légalité du processus auquel nous participons ici, en tant que comité, et de ce que vous en pensez.

[Text]

On page 144, under your recommendation 4, you set out as you had stated certain exceptions to the federal power to act unilaterally, and these include changes to the status of the head of state and changes to the powers and numbers of the Upper House.

• 1120

And then on page 146 you state about the exceptions under resolution 4:

These exceptions relate to matters that are clearly of interest to all the provinces and accordingly should call for amendment under the general formula.

Now, I presume that sentence is in there because you consider changes relating to these institutions or these parts of our system as being fundamental changes.

Mr. La Forest: First of all, I do not want to go into the question of legality. For one thing, I am not really prepared for the question. I have some ideas off the cuff, but that is what they would be.

The other one is to bring you to our particular perspective. We did not want to deal with the question of implementation at all. We felt, look, let us do this. Implementation is another thing.

The third question involved here is another one: whether we thought the change of the Upper House—certainly as constituted in this document, we would think this could not be changed. And in fact, what we did there was largely to follow, as I say, the Victoria Charter and the Fulton-Favreau formula, which considered these things fundamental enough to put in the exceptions. And certainly for the Upper House we have here we would consider that essential.

Miss MacDonald: But the reason I raise the question of legality again is I understood you to say earlier that you dismissed the idea of any legal argument being made in the context of our discussions. We have had two arguments placed before us, two quite conflicting positions, which have been based on legal arguments—arguments presented by the Department of Justice and other arguments presented by constitutional experts, both of which have been grounded in legal constitutional points. So you are not dismissing that there is a question of legality here?

Mr. La Forest: Well, lawyers being what they are, they always present political issues in legal terms. That is the nature of the game. When you go to argue a case before the Supreme Court on a constitutional question or even a property question, you are ultimately making a political decision. So there is something to be said for both sides. If I were asked to defend that as the Department of Justice is, I could easily defend the legality of it. You see, I do not know the parameters of the problem. I would have thought from a quick look, at least at clause 91.1, the federal Parliament could easily deal with the Upper House. With some of the other problems, for example the Crown, I would have to begin to think of just how

[Translation]

A la page 144, dans votre recommandation numéro 4, vous définissez comme vous l'aviez déjà dit, certaines exceptions au pouvoir fédéral, d'agir unilatéralement, y compris pour apporter des modifications au statut du chef de l'État, et aux pouvoirs et au nombre de membres de la Chambre haute.

Puis à la page 146, concernant les exceptions à la résolution 4, vous dites:

Ces exceptions concernent des sujets qui intéressent visiblement toutes les provinces et devraient donc être amendées en vertu de la formule générale.

Je suppose que cette phrase se trouve dans le document parce que vous croyez que des changements concernant ces institutions ou ces parties de notre système seraient des changements fondamentaux.

M. La Forest: Tout d'abord, je ne veux pas débattre de la question de la légalité, entre autres choses, parce que je ne m'y suis pas préparé. Je puis toujours vous faire connaître mon opinion, mais ce n'est que mon opinion.

Ensuite, j'aimerais essayer de vous amener à voir les choses de notre point de vue. Nous n'avons pas voulu nous occuper de la question de l'application. Nous avons fait une chose. La question de la mise en vigueur ou de l'application, c'est autre chose.

Une troisième question se pose ici: à savoir si nous pensions que le changement apporté à la Chambre haute... de la façon dont elle est constituée dans ce document, nous croyons que cela ne peut être changé. En somme, comme je l'ai dit, nous avons largement suivi la Charte de Victoria et la formule Fulton-Favreau où ces choses semblaient être suffisamment fondamentales pour prévoir des exceptions. Et en ce qui concerne la Chambre que nous avons ici, nous croyons que ce serait essentiel.

Mlle MacDonald: Encore une fois, j'ai posé cette question concernant la légalité parce que j'ai cru vous entendre dire plutôt que vous rejetiez l'idée de tout argument juridique dans le contexte de nos discussions. On nous a déjà présenté deux arguments, deux positions contradictoires, fondées sur des arguments juridiques, présentés par le ministère de la Justice et par des experts en droit constitutionnel, et les deux se fondent sur des arguments juridiques constitutionnels. Vous ne prétendez donc pas que la question juridique ne se pose pas?

M. La Forest: Vous savez, les avocats étant ce qu'ils sont, ils soulèvent la question politique en termes juridiques. Ce sont les règles du jeu. Même si le cas présenté à la Cour suprême porte sur une question constitutionnelle ou sur une question de propriété, la décision sera toujours politique, à la fin. Les deux attitudes se défendent. Si je me mets à la place du ministère de la Justice, j'en vois facilement l'aspect juridique. Vous savez, je ne connais pas les données du problème. Si j'étudie rapidement le paragraphe 91.1, il me semble que le Parlement fédéral peut facilement résoudre cette question de la Chambre haute. En ce qui concerne certains autres problèmes, la Couronne, par exemple, je dois d'abord m'assurer que je ne porte pas atteinte

[Texte]

those impinge on provincial constitutions. I would again have problems with the preamble. My problem with answering your question is that I really have not given it sufficient thought to know whether it impinges on the exceptions in clause 91.1. I think that is the nature of the game. That is where the case is.

Miss MacDonald: There is no question.

Mr. La Forest: Ours makes that clear, you see.

Miss MacDonald: I recognize the difference in yours. I am looking for some guidance in the question we are seized with at the present time. In effect you have resolved it for me by saying that many of the cases taken to the Supreme Court are taken there by lawyers who use legal arguments to put forward political positions. In other words, the question for us is whether or not we feel there is sufficient disagreement or sufficient conflict on this question to merit a reference by the government to the Supreme Court of Canada. As long as there is a question of legality at all, it seems to me that is the body that should decide it. A political decision is something quite different; and that I am not backing away from as a decision that should be made by the political body.

• 1125

Mr. La Forest: Well, of course, I think that you can always have a legal point on anything, is what I am telling you. I have not sufficiently studied the question to know whether I think it is sufficiently serious. I had simply thought about the Upper House; I thought that could be done. But I really do not know the bill sufficiently to be able to give you any kind of informed opinion on whether it is a serious enough thing to put to the Supreme Court.

I have no apologies for that because I was not focusing on that issue at all. However, Mr. Matas may have something to say about it.

Mr. Matas: Again, this is just looking at the matter very superficially, but Section 91.1 gives the power to amend the constitution of Canada to Parliament and Section 92.1 gives to the provinces the power to amend the constitution of the province with certain exceptions.

I know that within our province there is an amendment to the equivalent of Section 133 in the Manitoba Act by the Manitoba legislature and a question revolved around whether or not that particular provision was part of the constitution of the province or not; and I suppose the question that would have to be decided here is whether or not provisions about the Senate or the Monarchy are part of the constitution of Canada or not, or whether they are also part of the constitution of the provinces.

Miss MacDonald: That is right.

Mr. Matas: That is the lead question.

Now in terms of whether or not somebody wants to refer to the court for an answer is a question of whether or not they feel that it is a serious enough question to be referred, whether

[Traduction]

aux différentes constitutions provinciales. Le préambule pose le même genre de problème. J'éprouve une certaine difficulté à vous répondre parce que je n'ai pas suffisamment étudié la question pour savoir si l'on porte atteinte aux exceptions du paragraphe 91.1. Je crois que ce sont les règles du jeu. Voilà où nous en sommes.

Mlle MacDonald: La question ne se pose pas.

M. La Forest: La nôtre rend les choses très claires, voyez-vous.

Mlle MacDonald: Je vois où la vôtre est différente. Je cherche une réponse à la question dont nous sommes actuellement saisis. Vous y avez répondu pour moi en disant que plusieurs cas dont est saisie la Cour suprême y sont présentés par des avocats qui se servent d'arguments juridiques pour défendre des positions politiques. En d'autres termes, pour nous, il ne s'agit pas de savoir si le désaccord ou le conflit engendré par cette question sont suffisants pour que le gouvernement en saisisse la Cour suprême du Canada. Tant qu'il y a une question juridique à résoudre, il me semble que c'est à cet organisme d'en décider. Il en va autrement pour une décision politique; et je crois fermement que toute décision politique devrait être prise par un organisme politique.

M. La Forest: Évidemment, je crois que l'on peut toujours se prévaloir d'arguments juridiques sur quelque sujet que ce soit, et c'est ce que je veux vous faire comprendre. Je n'ai pas approfondi la question et je sais donc pas si c'est suffisamment sérieux. Je pensais tout simplement à la chambre haute; j'ai cru que cela pourrait se faire. Mais je ne connais pas suffisamment le bill pour vous dire si je crois ou non que c'est suffisamment sérieux pour en saisir la Cour suprême.

Je ne vous présente pas d'excuse à ce propos parce que je n'étudiais pas du tout cette question. Cependant, peut-être M. Matas pourrait-il vous en parler.

M. Matas: Encore une fois, ce n'est qu'une réponse très superficielle, mais le paragraphe 91.1 donne au Parlement le pouvoir nécessaire pour amender la constitution du Canada, et le paragraphe 92.1 donne aux provinces le pouvoir nécessaire pour modifier la constitution de la province en tenant compte de certaines exceptions.

Je sais que dans notre province il y a un amendement à l'équivalent de l'article 133 de l'Acte du Manitoba apporté par l'assemblée législative du Manitoba, et l'on s'est posé la question de savoir si cette disposition précise faisait ou non partie de la constitution de la province; je crois qu'il faudrait poser certaines questions pour décider si oui ou non les dispositions concernant le sénat ou la monarchie font partie de la constitution du Canada et si elles ne font aussi partie de la constitution des provinces.

Mlle MacDonald: C'est exact.

M. Matas: Voilà la première question.

Quant à savoir si oui ou non l'on veut saisir les tribunaux d'une certaine question, il s'agit de savoir si l'on croit qu'elle est assez sérieuse, et si la position se défend, c'est une chose à laquelle vous devrez répondre par vous-mêmes.

[Text]

it is a plausible enough position to be referred, and that is something that you would have to decide yourselves.

Miss MacDonald: Well, then, I would like to move to another section . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Your last question, Miss MacDonald, please.

Miss MacDonald: . . . the section which you have dealt with so extensively and which I think is such an important contribution: that is, the one on the division of powers—and, really, I think yours is the first body to tackle this in a way that it should be.

I would like to just ask you—and perhaps I can come back later—if you would perhaps give me some idea from the way in which you have studied this as to the impact of moving towards greater concurrency which you recommend in preference to delegation, at least as I read your brief; where you would find areas of jurisdiction that are not clearly defined for one level of government or the other. You would prefer, I gather, to use concurrency rather than to have a much broader power of delegation introduced. And I am really trying to grasp this from the point of view of the impact on our federal system.

Mr. La Forest: Perhaps I might comment, and I know Mr. Matas, who has done a lot of work on concurrency, will want to add to this.

I think that our first approach was not to give more concurrency. Our first approach was, as much as possible, to give one level of government power rather than another.

There were some cases, though, where we felt, in effect, compelled to give concurrency because we thought that there was, if I might put it this way, an indivisible kind of interest—indivisible in the abstract. I might mention, for example, the field of communication: just how do you balance the interests over time?

As to delegation, you either make a decision that a thing is properly federal or properly provincial, or you do not. Where you do make a decision, then you should not delegate unless it comes within the power of the other level of government in some way or other.

Now, in the existing constitution a great deal of interdelegation can be made at the administrative level—I call it the administrative level. What you do is that you give one level of government a bill that it considers and it knows exactly the form of delegation, so that in effect it is delegated to a body that happens to be run by the province; but the parliament or the legislature that has responsibility know what it is doing. It may not know all the details of administration or care, but it does focus on a particular thing. If you have legislative jurisdiction, what you are doing is undermining the fundamental basis of the constitution. The Nova Scotia Delegation Bill is the classic example, and you can find one in the United States and you can find one in other countries. What you are doing by permitting the legislatures to do that is to rewrite the constitution unilaterally and thereby break up the barriers. So

[Translation]

Mlle MacDonald: Bon, alors j'aimerais passer à une autre partie . . .

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Votre dernière question, mademoiselle MacDonald, s'il vous plaît.

Mlle Macdonald: . . . la partie dont vous avez traité en détail et qui me semble constituer un apport important: c'est-à-dire, la partie concernant la division des pouvoirs; je crois que vous êtes les premiers à traiter de cette question de la façon dont elle aurait dû l'être.

J'aimerais tout simplement vous demander, et peut-être pourrais-je y revenir tout à l'heure, si vous pourriez me donner une idée de la façon dont vous avez étudié cette question, concernant l'effet d'une concurrence plus grande que vous recommandez de préférence à la délégation—du moins si j'ai bien compris votre mémoire là où l'on trouve des domaines de juridiction qui ne sont pas clairement définis pour un niveau de gouvernement ou pour l'autre. Je crois que vous préférez la concurrence à l'introduction d'un pouvoir de délégation plus grand. En somme, je voudrais savoir quels seraient les effets de tout cela sur notre système fédéral.

M. La Forest: Je ferais quelques commentaires à ce sujet et je sais que M. Matas qui a étudié cette question de la concurrence aimera ajouter son grain de sel.

Tout d'abord, nous n'avons pas voulu d'une concurrence plus grande. Nous avons voulu, autant que possible, donner certains pouvoirs précis à un niveau de gouvernement plutôt qu'à l'autre.

Dans certains cas, cependant, nous nous sommes crus obligés d'accorder la concurrence parce qu'il nous a semblé, si je puis m'exprimer ainsi, y avoir des intérêts indivisibles . . . dans le sens abstrait. Par exemple, le domaine des communications: comment, dans le temps, pourra-t-on contenter tout le monde?

En ce qui concerne la délégation des pouvoirs, vous décidez qu'une chose relève du fédéral ou du provincial, ou vous ne le décidez pas. Lorsqu'on prend une telle décision, il ne peut alors y avoir de délégation de pouvoirs, à moins que cela ne tombe dans le domaine de l'autre niveau de gouvernement d'une façon ou d'une autre.

Avec la constitution actuelle, il peut se faire beaucoup d'interdélégations au niveau administratif . . . ce que j'appelle le niveau administratif. Autrement dit, on donne un bill à l'un des gouvernements qu'il étudie et sait exactement quelle est la forme de délégation, ce qui veut dire qu'il est délégué à un organisme qui, comme par hasard, relève de la province; mais le parlement ou l'assemblée législative responsable sait ce qu'il fait. Peut-être ne connaît-il pas tous les détails de l'administration et peut-être ne s'en préoccupe-t-il guère, mais il se concentre sur un point précis. S'il y a juridiction législative, la base fondamentale de la constitution s'en trouve minée. Le Bill de délégation de la Nouvelle-Écosse en est l'exemple classique, et vous en trouverez aux États-Unis et ailleurs. En permettant aux assemblées législatives de faire cela, vous leur donnez le droit de réviser unilatéralement la constitution et d'abolir ainsi

[Texte]

we have said, when we thought there should be concurrency, let there be concurrency, and for heaven's sake exercise that concurrency in accordance with the spirit of the constitution. In immigration, for example, there was concurrency for years but the federal government was really the only one in it. Now we think there is a role for the provinces there. But this can only be achieved on reasonable basis by a meeting of minds between the federal and provincial governments. So that is the reason, because ultimately, among other things, you could have a special status that way, when it is abundantly clear from what we propose that there should not be a special status. So we approve of delegation to another government when it already has some legislative authority.

Mr. Matas: I could just add a few words to that. We never really looked at the question from a point of view of deciding between concurrency and delegation. To our minds those were not real alternatives. We were looking at the alternatives between concurrency and exclusivity and we opted as much as possible in favour of exclusivity. But in respect of delegation we looked at it from the alternative of whether to have delegation or not to have delegation, whether it is in a concurrent field or an exclusive field, and we decided in both fields that we should not have delegation because of what Dr. La Forest said about the possibility of the whole structure of the Federation being undermined afterwards by particular deals between provinces and by the creation of special status which we decided against. Basically we were against it because it gave a tool to the parliament of the individual legislatures to make constitutional changes of far-reaching significance without constitutional amendments procedure.

Miss MacDonald: Thank you very much.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Monsieur Guay, sénateur Neiman et monsieur Dawson.

M. Guay: Merci, monsieur le président.

Monsieur La Forest, j'aimerais tout d'abord vous féliciter, au nom du comité, du travail que vous avez accomplis. Tous les membres du comité reconnaissent que l'Association du Barreau canadien a fait un effort pour présenter des recommandations au gouvernement et elles sont très bien accueillies. Je ne dis pas qu'elles sont toutes acceptées mais elles sont très bien accueillies par les membres du comité.

Mais à la suite du congrès d'Halifax, je me pose une question: qu'advient-il de votre rapport et quelle est maintenant votre principale priorité en ce qui concerne le processus que vous avez déjà commencé? Si je regarde votre première recommandation, dans les préliminaires, je vois que vous affirmez qu'une nouvelle Constitution canadienne est nécessaire:

La nouvelle Constitution canadienne devrait être mise en vigueur par un mécanisme strictement canadien.

Vous insistez là-dessus. Je ne peux pas faire autrement qu'être d'accord avec vous.

[Traduction]

les barrières. Donc, nous avons dit, quand nous avons cru qu'il devait y avoir concurrence, que la concurrence soit et, pour l'amour du Ciel, cette concurrence s'exerce dans l'esprit de la constitution. En matière d'immigration, par exemple, il y a eu concurrence pendant des années, mais le gouvernement fédéral était le seul à occuper ce domaine. Nous croyons que les provinces ont un rôle à jouer. Mais cela ne peut se faire raisonnablement que si les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent. Voilà donc la réponse parce que, en fin de compte, entre autres choses, on accorde ainsi à l'un traitement de faveur quand ce traitement de faveur ne devrait pas exister. Nous approuvons la délégation de pouvoirs à un autre gouvernement quand ce dernier a déjà une certaine compétence en la matière.

M. Matas: J'aimerais ajouter quelques mots. Nous n'avons pas étudié la question en vue de nous prononcer sur la concurrence ou la délégation. D'après nous, il ne s'agit pas de choisir entre ces dernières. Il s'agit plutôt de faire un choix entre la concurrence et l'exclusivité, et nous avons penché, là où c'était possible, en faveur de l'exclusivité. Cependant, en ce qui concerne la délégation, il s'agissait de savoir s'il devait y en avoir ou non, si elle s'exercerait dans un domaine concurrent ou exclusif, et nous avons décidé, dans les deux domaines, qu'il ne devrait pas y avoir délégation à cause de ce qu'a dit M. La Forest, c'est-à-dire qu'il se pourrait alors que toute la structure de la fédération soit minée par la suite à cause d'ententes spéciales entre les provinces et à cause, aussi, de statuts particuliers qui seraient alors créés et dont nous ne voulions pas. Nous nous y sommes opposés surtout parce que cela donne un outil aux assemblées législatives qui voudraient faire des changements constitutionnels d'envergure sans passer par la procédure d'amendement constitutionnel.

Mlle MacDonald: Merci beaucoup.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Guay, Senator Neiman and Mr. Dawson.

Mr. Guay: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. La Forest, I would first of all like to congratulate you on behalf of the Committee for the work you have done. All members of the Committee agree that the Canadian Bar Association made quite an effort to present recommendations to the government and they are welcome. I am not saying that they are all agreed to, but they are warmly welcomed by the members of the Committee.

But following the Halifax congress, I have a question: what is to become of your report and what is your present main priority in the process you have just begun? If I look at your first recommendations in the preliminary part, I see that you find that a new Canadian Constitution is a necessity:

The new Canadian Constitution should be implemented through strictly Canadian mechanisms.

You insist on that. I cannot but agree with you.

[Text]

Alors, qu'est-ce qui arrive à la suite du congrès d'Halifax, et quelle sera votre principale priorité ou quel sera votre premier pas à la suite de ce congrès-là?

M. La Forest: Je ferai des commentaires d'abord et ensuite, je laisserai M. Matas vous en parler parce que lui est beaucoup plus impliqué que moi à l'Association du Barreau canadien.

Notre premier but était de renseigner le citoyen en tant qu'organisme qui n'était pas mêlé à la politique, qui avait un point de vue particulier, qui connaît le droit, qui connaît les structures et ainsi de suite, afin de contribuer au débat. Alors, si nous avions terminé, nous aurions immédiatement fait notre travail en tant qu'organisme, quitte à le donner aux gens pour qu'ils y pensent. Nous voulions faire cela pour que les gens réfléchissent sur la Constitution.

Je suis heureux d'entendre que vous êtes généralement d'accord, à savoir qu'il est utile de le faire. Car, si le gouvernement fédéral fait quelque chose, on se demande: «Le fait-il pour des raisons politiques?» De même dans le cas d'un gouvernement provincial. Notre association a donc créé un comité pour étudier ces questions-là en profondeur. Si nous en avions terminé maintenant, nous aurions fait notre travail. C'était notre but. Cependant au congrès d'Halifax nous avons décidé que tous les avocats pourraient participer au débat.

Ma besogne se termine la semaine prochaine, mais peut-être que M. Matas pourrait vous parler plus longuement de ce qui va se faire maintenant.

Mr. Matas: I could say first of all as the constitutional law subsection Chairman from Manitoba, as I am, that I intend to have these proposals brought back to our subsection for consideration and I anticipate that the same thing would happen in the other provinces, that each provincial constitutional law subsection would look at this report.

Secondly, I am also a member of the national constitutional law subsection and I intend to propose to the national subsection that at the next convention the subsection meeting look at this report at the national level and make decisions on it and recommendations on it.

I do not know definitely yet what the agenda is going to be for the next annual convention, but that is what I hope would happen.

M. Guay: Vous n'avez pas répondu à ma deuxième question qui était celle-ci: «Quel sera le prochain pas du Barreau canadien pour accélérer le travail qu'il a amorcé?»

Est-ce que vous prétendez qu'après ces études, vous déposerez votre rapport au Barreau canadien? Prétendez-vous obtenir un certain consensus qui vous permettra de dire devant ce Comité éventuellement, eh bien, voici les recommandations fermes du Barreau? Car aujourd'hui vous ne pouvez pas dire que ce sont les recommandations du Barreau, si je vous comprends bien.

Mr. Matas: What I would hope would happen is that at the next annual convention, after having had the provincial subsections look at it, the national subsection would decide upon it and then present their decisions to the planner for approval or disapproval. I think that there is a possibility after the next convention for the Bar as a whole to take a stand on at least

[Translation]

So what will come out of the Halifax congress and what will your main priority or your first steps be following that congress?

Mr. La Forest: I will make some comments first and then I will let Mr. Matas speak to you about this because he is much more involved than I with the Canadian Bar Association.

As a non-political organization without any special viewpoint which knows law, structures and so forth, our first objective was to inform the citizens and that was our contribution to the discussion. So if we do nothing further we will have done our job, as an organization, by giving people food for thought. Our work was done to help people think about the Constitution.

I am happy to hear that you agree in general, that is, that it would be helpful. Because when the federal government does something, one asks oneself: "is it doing so for political reasons?" The same applies in the case of a provincial government. Our Association therefore created a committee to study these issues in depth. If we were to stop now, we would have done our share of the work. We would have reached our objectives. However, at the Halifax Convention, it was decided that all lawyers could participate in the debate.

My work will end next week, but Mr. Matas may be able to tell you in more details what will be done now.

M. Matas: A titre de président de la sous-section sur la Loi constitutionnelle du Manitoba, j'ai l'intention de déposer ces propositions de nouveau devant notre sous-section pour fins d'étude, et j'imagine que la même chose se produira dans les autres provinces, que chaque sous-section provinciale d'étude de la Loi constitutionnelle étudiera ce rapport.

Deuxièmement, je suis aussi membre de la sous-section nationale sur la Loi constitutionnelle, et je lui proposerai qu'au prochain congrès la sous-section nationale étudie ce rapport au niveau national afin d'analyser certaines décisions pour ensuite faire certaines recommandations.

Je ne connais toujours pas l'ordre du jour définitif du prochain congrès annuel, j'espère que c'est ce qui se produira.

Mr. Guay: You have not answered my second question which is the following: "What next step will the Canadian Bar Association take to accelerate the work it has already begun?"

Are you saying that following the studies planned, you shall table your report before the Canadian Bar? Do you expect to obtain a certain consensus which will allow you eventually to say to this Committee: here are the firm recommendations of the Bar? Certainly, you cannot say today that these are the recommendations of the Bar, if I understood correctly?

M. Matas: J'espère qu'au prochain congrès annuel, les sous-sections provinciales en feront l'étude, que la sous-section nationale prendra des décisions fermes, qui seront soumises aux planificateurs pour sanction ou rejet. Je crois qu'il est possible au prochain congrès, que le Barreau prenne une position au moins sur certaines questions soulevées dans le

[Texte]

some of the issues that are raised in this report. That is the mechanism I would foresee. I do not anticipate any possibility of the Bar as a whole taking a stand on this issue or this report before the next convention.

M. Guay: En ce qui regarde le rapatriement de la constitution, monsieur La Forest, j'aimerais connaître la position du Barreau canadien ou votre position personnelle?

Dans votre première recommandation, vous dites qu'il nous faut une constitution canadienne. Le ministre responsable des Affaires fédérales-provinciales, Marc Lalonde, essaiera toujours d'avoir le consentement des provinces. Mais si les provinces ne veulent pas s'entendre, comment pourrions-nous avoir un jour notre propre constitution canadienne? Êtes-vous d'accord pour que le gouvernement central, le gouvernement canadien, puisse la rapatrier de façon unilatérale?

M. La Forest: Eh bien, voici: unilatérale de deux façons. C'est d'abord la question que le Comité s'est posée, car il y a deux procédures.

Il y a la procédure qui ne nous oblige même pas à aller à Londres, donc pas de Loi. Un peuple peut certainement décider de lui-même. Quand je parle d'un peuple il faut déterminer ce que c'est qu'un peuple. C'est une autre question; mais le Canada pris dans son ensemble est certainement un peuple sur le plan international, parce qu'il y a là un pays. Il n'y a donc pas de problème sur le plan international, pour cela. Sur le plan national, d'autre part, d'autres pays l'ont fait de façon unilatérale.

• 1140

Maintenant, selon la proposition du comité, toutes les provinces devraient être d'accord. Je sentais bien que certains membres du comité avaient le sentiment que si quelques petites provinces disaient non, on pourrait peut-être aller de l'avant quand même. Mais il reste certainement qu'on recommande que toutes les provinces soient d'accord. Alors, vous avez les gouvernements qui représentent tous les pouvoirs législatifs au Canada, sans exception. S'il en manque un, cela commence à manquer un peu de légitimité. Alors, il est possible de procéder de cette façon.

Passons à la deuxième question. Le Parlement de Westminster, par tradition, demande en général aux provinces. Je dis tradition et non pas convention, parce que je ne suis pas du tout sûr qu'il y ait convention. Alors, sur le plan juridique, si le gouvernement britannique est d'accord pour passer une loi, c'est une loi; selon l'ordre juridique actuel, c'est le Parlement avec l'assentiment du Canada. Ils ont l'assentiment du Canada, il me semble, par les Chambres. Si on veut être réaliste, il serait très dangereux de procéder de cette façon, à moins d'avoir l'assentiment d'une grande majorité des provinces au moins, ce serait dangereux.

Sur le plan strictement juridique, comme on l'a dit, on pourrait aller directement à Westminster. Mais nous, ce que nous recommandons, c'est que nous proclamions notre propre constitution, avec l'approbation de toutes les provinces.

M. Guay: C'est ma dernière question, monsieur le président, et je veux que vous m'inscriviez pour un deuxième tour.

[Traduction]

rapport. C'est le procédé que j'entrevois. Je ne crois pas qu'il soit possible que le Barreau, dans son ensemble, prenne une position sur la question, ou sur ce rapport avant le prochain congrès.

Mr. Guay: Mr. La Forest, with respect to repatriation of the Constitution, I would like to know what is the position of the Canadian Bar or your personal opinion?

In your first recommendation, you state that we must have a Canadian Constitution. The Minister responsible for Federal-Provincial Affairs, Mr. Marc Lalonde, will always be seeking the agreement of the provinces. But if the provinces will not agree, however shall we one day have our Canadian Constitution? Would you agree that the central government, the Canadian government could repatriate the Constitution unilaterally?

Mr. La Forest: Well I might answer: unilaterally in two ways. That was the first question studied by the Committee, since there are two possible procedures.

There is one procedure which does not even require our going to London, which requires therefore no legislation. A nation can certainly decide for itself. When I speak of a nation, we must establish what is a nation. But that is another issue; but Canada as a whole can certainly be considered a nation on the international level, because it is constituted as a country. So there is no problem at the international level. At the national level, on the other hand, other countries have repatriated their constitution unilaterally.

Now, under the Committee's proposals, all provinces would have to agree. I did feel, however, that some members of the Committee considered that should a few smaller provinces not agree, we might go forward anyway. But nevertheless we do recommend that all provinces must agree. In such a way you would include all governments who represent any legislative power in Canada, without exception. If one should abstain, the whole procedure would lack legitimacy. So it is possible to proceed in that way.

Let us go on to the second question. By tradition, the Parliament of Westminster generally asks the provinces. I say by tradition, not by convention, because I am not at all sure that there is such a convention. So, legally, if the British Government should agree to pass a law, it would be law; under our existing legal system, it is the Parliament with the consent of Canada. They have the consent of Canada, through the Houses. Realistically, it would be most dangerous to proceed in such a way, unless we had the consent of a large majority of the provinces.

From a strict legal point of view, as it has been said, we could go directly to Westminster. But we recommend rather that we should proclaim our own Constitution with the approval of all the provinces.

Mr. Guay: This will be my last question, Mr. Chairman, and I would like to be included in the second round.

[Text]

Monsieur La Forest, si nous n'avions pas le consentement des provinces, croyez-vous que nous pourrions aller au peuple, c'est-à-dire faire un référendum? Vous savez que le ministre de la Justice a parlé d'aller au peuple, en faisant un référendum régional ou peut-être même un référendum national. Ne croyez-vous pas que la première question que nous devrions poser au peuple canadien est la suivante: Est-ce que nous voulons une constitution canadienne, est-ce que le peuple canadien veut une constitution canadienne qui lui appartient et qu'il pourra modifier à l'intérieur des limites de sa compétence?

M. La Forest: La question d'un référendum n'est pas une question juridique, c'est une question politique. Je peux cependant vous exposer des problèmes. Si, par exemple, certaines des provinces ne sont pas d'accord alors que le gouvernement est d'accord, il y a des problèmes. Il y a des problèmes aussi dans la province de Québec. Quel genre de majorité faudrait-il? Là, l'important est que les francophones soient représentés, parce que c'est une situation toute particulière. Alors, il faut voir si c'est vraiment représentatif et là, il y a des problèmes. Il y aurait une question de légitimité politique qui se poserait si c'était une petite minorité. En fin de compte, c'est plutôt un plébiscite, n'est-ce pas? Ce n'est pas un référendum parce que cela n'a pas de foi juridique. C'est une question politique, finalement.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Neiman.

Senator Neiman: Thank you, Mr. Chairman. I too am grateful for this very excellent report that has been afforded to this committee. I have not had an opportunity to study it in depth but I am sure it is going to be very helpful, not only to this committee at the moment but in future when we are considering possibly the more important questions of divisions of power.

I might say that I am almost in complete agreement with the recommendations you have made with respect to the Supreme Court and the bill of Rights. As far as the Bill of Rights is concerned, I believe this bill that we are studying at the moment has serious deficiencies in that it does not entrench certain of the rights that we are proposing and I do think those protections should be built into the bill.

• 1145

As far as the Supreme Court is concerned, I also agree with the comments you made as to the deficiencies as you foresee them and as I have perceived them in the bill at which we are looking at the moment. I am not clear in so far as the appointment of judges is concerned, whether you discussed this at any length at your full convention of the Bar Association and whether, in fact, you came to any general consensus that you just would approve the present method of appointment of judges.

For instance, Professor Lederman came here and gave us an alternative way of appointing the judges that rather appealed to me, perhaps more so than our present system. But he also suggested that if his proposal were implemented, it would be unnecessary to have any affirmation by the Upper House.

[Translation]

Mr. La Forest, if we did not have the consent of all the provinces, do you think that it would be possible to go directly to the people through a referendum? You know that the Minister of Justice has spoken of going to the people through a regional referendum, or perhaps even a national referendum. Do you not feel that we should ask the people of Canada this question first? Do we want a Canadian Constitution? Do the Canadian people want a Canadian Constitution which is its own and which it could amend within the limits of its own jurisdiction?

Mr. La Forest: The referendum issue is not a legal issue, it is a political one. I can, however, put forward some problems. If, for example, some provinces did not agree, although the government might agree, there could be problems. There are of course problems as well with the Province of Quebec. What sort of majority would be required? In such a case, it would be important that francophones be well represented, since it is a very special situation. So, we would have to establish whether the referendum is truly representative, and this could bring up some problems. There is also the question of political legitimacy vis-à-vis small minority. In the final analysis, it would be a plebiscite, do you not think? It could not be a referendum, because it would have no legal basis, it would be in the end a political issue.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Merci, monsieur le président. Je suis aussi reconnaissante de cet excellent rapport qui a été déposé au comité. Je ne l'ai pas encore étudié à fond, mais je suis certaine qu'il nous sera très utile, non seulement pour le comité actuel, mais à l'avenir quand nous aurons à étudier les très importantes questions de répartition des pouvoirs.

Je dois faire remarquer que j'approuve presque entièrement vos recommandations au sujet de la Cour suprême et de la charte canadienne. À l'égard de la charte canadienne, je crois que le projet de loi à l'étude comporte de graves lacunes, puisqu'il n'entérine pas certains droits que nous proposons, et à mon sens, ces garanties devraient faire partie intégrale du bill.

En ce qui concerne la Cour suprême, j'ai perçu comme vous les lacunes du projet de loi que nous étudions. Je ne sais pas si vous avez discuté longuement de la question de la nomination des juges, lors de votre congrès de l'Association du Barreau et si, en fait, vous en êtes venus à un consensus général approuvant la méthode utilisée actuellement pour nommer les juges.

Le professeur Lederman, par exemple, est venu nous faire part d'une autre méthode pour nommer les juges, et cette méthode me plaît peut-être davantage que la formule actuelle. Il a ajouté que si sa proposition était mise en pratique, il serait inutile d'avoir la confirmation de la Chambre haute. Cela me

[Texte]

That also appealed to me because I feel that that type of affirmation might bring an unnecessary political atmosphere to the appointment of the judges, particularly in view of your proposal of the composition of the Upper House. Did you consider Professor Lederman's proposal, or something like it?

Mr. La Forest: Do you mean about having what he calls a "blue ribbon" committee?

Senator Neiman: Yes.

Mr. La Forest: I do not really know which one he discussed. I certainly had contact with Professor Lederman, but whether it is the one he presented here, I have not had a chance. We did consider a number of other alternatives. Part of the problem with a blue ribbon committee, and I think Professor Lederman may have thought further into this field, was that what you do is to move politics from where it should be ultimately with elected members of the people to a group of people who are not necessarily that.

At the moment, as I am sure you know, there is a great deal of consultation under the existing system about who is going to go on courts. There is consultation with the Canadian Bar and I am sure with the provincial bars. There is a great deal of informal consultation, and particularly it was so in recent years. Whether one wants to formalize that in the constitution is another thing.

Certainly the committee did consider that and came to the conclusion that, no, this is not the best way to do it. We want the provinces to be represented in the appointing procedure because that is where the problem of credibility has arisen with the Supreme Court. It is the provinces saying, these are federal appointments. What we propose with the Upper House, and indeed what was done at Victoria, is to provide a procedure under which the federal government names, but does not name people that the provinces do not want at all.

Mr. Matas: I could add something to that. These blue ribbon committees consist very often of judges of other courts or representatives of lawyers' associations. People sometimes criticize the federal government for appointing judges because they are litigants before the courts—provincial governments appointing judges because they are litigants before the courts. But the judges and lawyers are a good deal more involved in the court process. If you have judges and lawyers involved in appointments, you will have judges appointing their superiors, judges appointing people who will be hearing appeals from them. You will have lawyers appointing judges before whom they will be appearing. So we felt that was one reason why we did not want to have a blue ribbon committee of this sort.

Senator Neiman: I would agree with that. I do not particularly approve of that type of selection committee myself. I must admit that I believe generally the system we now have works extremely well, and I still feel it would be unnecessary to have an Upper House inject itself into the affirmation process. I must say that I think somewhere—and again I do

[Traduction]

plaît également, car ce genre de confirmation pourrait à mon avis amener un élément politique inutile dans la nomination des juges, surtout étant donné la composition de la Chambre haute que vous proposez. Avez-vous étudié la proposition du professeur Lederman ou une autre semblable?

M. La Forest: Voulez-vous parler de ce qu'il appelle un comité d'honneur?

Le sénateur Neiman: Oui.

M. La Forest: Je ne sais pas vraiment quelle proposition il a faite. J'ai certainement été en communication avec le professeur Lederman, mais je n'ai pas eu la possibilité de vérifier quelle proposition il a présentée ici. Nous avons étudié un certain nombre de possibilités, la difficulté que présente ce genre de comité spécial, est qu'on introduit chez un groupe de personnes pas nécessairement élues un élément politique qui devrait être l'apanage des élus du peuple.

Comme vous le savez, actuellement de nombreuses consultations ont lieu avant de déterminer qui accèdera à la magistrature. On consulte l'Association du Barreau canadien tout comme les associations provinciales du Barreau, j'en suis persuadé. Il y a donc beaucoup de consultations officieuses, et surtout au cours des dernières années. Quant à savoir s'il faut officialiser ce processus dans la constitution, c'est une autre question.

Notre Comité a étudié cette question pour finalement conclure que ce n'était pas la meilleure manière de procéder. Nous voulons que les provinces participent à la procédure de nomination, car c'est justement à ce propos qu'un problème de crédibilité a été soulevé au sujet de la Cour suprême, les provinces disant que les membres sont nommés par le gouvernement fédéral. Notre proposition en ce qui concerne la Chambre haute est semblable à celle de Victoria, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral nommerait les candidats, mais sans imposer les personnes que les provinces ne veulent aucunement.

M. Matas: Je pourrais ajouter un mot, si vous le permettez. Ces comités d'honneur sont très souvent composés de juges d'autres tribunaux ou de représentants des associations d'avocats. On critique parfois le fait que le gouvernement fédéral nomme les juges, parce qu'il est partie à des procès devant ces tribunaux—on s'est aussi opposé à ce que les gouvernements provinciaux nomment des juges parce qu'ils sont aussi plaideurs devant les tribunaux. Mais les juges et les avocats participent encore de plus près à la procédure judiciaire. Si des juges et des avocats participent à la nomination d'autres juges, on verra des juges nommer leur supérieur, c'est-à-dire des personnes qui entendront des appels qu'ils auront interjetés. On verra aussi des avocats nommer les juges devant lesquels ils auront à plaider. Nous avons pensé que c'était une raison de refuser un tel comité spécial de nomination.

Le sénateur Neiman: Je suis d'accord avec vous. Je ne suis pas particulièrement en faveur de ce genre de comité de sélection moi-même. Je dois avouer qu'à mon avis la procédure actuelle semble fonctionner extrêmement bien et qu'il me semblerait utile que la Chambre haute y participe en ajoutant sa confirmation. En outre, je pense qu'il faudrait inclure—

[Text]

not think this should be entrenched in a constitution, but perhaps in the Supreme Court Act—we could have some process built in for the removal of senior judges or any other senior officials, and the removal of people from the Upper House in another such act as well for certain things having to do with physical ill health and things like that. I think these removal procedures are not at all clear and have caused some awkward moments to arise and some difficulties.

• 1150

Mr. La Forest: I think the committee did consider that and it considered that only Superior Court judges should be subject to that procedure. We do think there probably should be procedures underlying the constitution to remove judges. But at the end of the day the independence of the judiciary is so important that we think there should be a procedure, as now exists, that symbolically gives a very powerful message in that you can only remove a Superior Court judge—constitutionally, that is—by a joint meeting.

At the same time I am fully in agreement that below that there should be subsume things for which people can be nudged into resigning.

But the independence of a single judge is so important, and this is the thing. A judge sometimes has to tell even the federal Cabinet, "You were wrong. You acted against the laws and against fundamental justices put into the Supreme Court." So that was the principle. But we would not extend the principle. There was pressure on us, for example, to extend it to County Court judges and so on and we said, no. The symbolic and the factual protection of the Superior Court judges that rule over the legality of government action is so great that we still want both Houses to have a say on that.

Senator Neiman: In the area of language rights I note that your committee proposes that the statutes of all provinces should be published in both English and French. Did you consider the publication of our federal law reports? I know Chief Justice Holland of Ontario has spoken about this and it seems to me it is an extremely important area.

I do not know how we can have an exchange of information on decided cases between the anglophone and the francophone communities without that.

Mr. Matas: My recollection is that the law reports right now are not by statute compulsorily reporting even in English, even in one language. The Queen's Printer prints the Supreme Court reports and the Federal Court reports, but when it comes to the Superior Court reports my understanding is that they are published by private publishers and just sold on a commercial basis. So it would be a whole-scale change even to require the publication of reports in any language, let alone to require their publication in both languages.

When we talked about publication of statutes in both languages across the country our discussion revolved around the question of whether or not it should be in all provinces. We

[Translation]

peut-être dans la Loi sur la Cour suprême, mais pas dans la Constitution—une procédure permettant la révocation de juges ou de hauts fonctionnaires supérieurs; dans une autre loi on pourrait également prévoir la révocation de membres de la Chambre haute, pour des raisons de santé et autres motifs de ce genre. Je pense que la procédure de révocation n'est pas du tout claire et a créé bien des difficultés jusqu'à maintenant.

M. La Forest: Notre comité a étudié la question, et il est d'avis que seuls les juges de la Cour supérieure devraient être assujettis à une telle procédure. Nous pensons qu'il faudrait probablement que dans la Constitution soit sous-entendue une procédure permettant de révoquer les juges. Mais en fin de compte, l'indépendance du pouvoir judiciaire est tellement importante que nous pensons qu'il faudrait une procédure, comme c'est le cas actuellement, qui permette sans aucune équivoque à un comité mixte de révoquer seulement un juge de la Cour supérieure, constitutionnellement, du moins.

Je suis cependant certainement d'avis qu'il devrait y avoir en outre des moyens détournés de persuader quelqu'un de démissionner.

Cependant, l'indépendance d'un juge est extrêmement importante, car il doit pouvoir dire parfois même au Cabinet fédéral qu'il a tort, qu'il a enfreint les lois et la justice fondamentale que doit faire respecter la Cour suprême. C'est là le principe fondamental, mais nous ne voudrions pas étendre ce pouvoir aux juges des cours de comtés comme on nous le demandait, par exemple. La protection symbolique et réelle des juges de la Cour supérieure qui doivent décider de la légalité de mesures gouvernementales est tellement importante que nous voulons que les deux Chambres se prononcent à ce propos.

Le sénateur Neiman: En ce qui concerne les droits linguistiques, votre comité propose que les statuts de toutes les provinces soient publiés en anglais et en français. Avez-vous pensé à la publication de nos rapports de lois fédérales? Je sais que le juge en chef de l'Ontario, M. Holland, en a parlé, et il me semble que c'était un domaine extrêmement important.

Je ne sais pas si autrement un échange de renseignements peut se faire entre les communautés anglophones et francophones en ce qui concerne des causes entendues.

M. Matas: Si je me souviens bien, la loi ne stipule pas actuellement que les rapports juridiques doivent être même publiés en anglais. C'est l'Imprimeur de la Reine qui publie les rapports de la Cour suprême et ceux de la cour fédérale, mais en ce qui concerne les rapports de la Cour supérieure, je crois qu'ils sont publiés par des éditeurs privés et se vendent simplement sur le marché. Demander la publication des rapports dans une langue ou dans l'autre constituerait une modification considérable et encore plus si l'on demandait leur publication dans les deux langues.

Lorsque nous avons discuté de la publication des statuts dans les deux langues dans tout le pays, nous nous sommes surtout demandés si ce devait être dans toutes les provinces. La

[Texte]

were concerned about the expense involved. I think if we had talked about first of all making publication of reports compulsory and, secondly, making them compulsory in both languages, I think we would have been even more concerned about the expense.

Senator Neiman: One more?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes, a final one.

Senator Neiman: I wanted to deal with the proposals that you have made for the second House but I think Senator Roblin and Mr. Beatty have canvassed many of the questions I had in my mind with regard to it. I would just like to say at this moment that I feel that a major omission from our bill and also from your brief is the fact that we have not really dealt with Parliament as a whole and, if you are considering the problems of the country and how this constitution can be changed to deal with those problems, I think it is impossible not to consider the House of Commons. And the emphasis that is constantly being placed on what this marvellous second chamber is going to do and how it is going to cure all the problems is just, to me, perhaps an impossible dream.

• 1155

Mr. Matas: I can see that although we do not have a chapter on the House of Commons, we did look at this question. We received a representation on it from John Lamont in Winnipeg; it was very well reasoned and it was circulated to the committee. But we were faced with the problem of time and resources. This is a question that the Joint Committee did not look at; it was not dealt with in the Victoria Charter. And it has not received the kind of research, the canvassing, the hearing of witnesses that allowed us who were dealing basically with resource material to deal with it in the amount of time that we had.

In our opinion, because we did not deal with it, I do not think we need to say it is not a question nor it should not be looked at. On the contrary, because there has been so little work done in this area up to now, I for one would encourage this Committee and any other group that has the time and resources and is listening to witnesses to get more deeply into this issue because we know that it is a concern.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Monsieur Dawson.

M. Dawson: Dans votre document, à la page 76, vous rejetez le statut particulier pour le Québec; par contre, à la fin de la même phrase, ou presque, vous dites que:

... le Québec peut continuer à favoriser l'épanouissement de la vie canadienne-française.

J'aimerais savoir de quelle façon le gouvernement peut protéger les droits linguistiques par ce que M. Gauthier, M. Breaud et peut-être plusieurs autres de mes collègues rejettent comme étant peut-être une formule ... Je me vois mal m'identifier au point de vue linguistique chez les anglophones ou chez les francophones. Je vois mal même plusieurs sénateurs faire cela.

[Traduction]

question des coûts nous préoccupait. Nous aurions été encore plus préoccupés par les dépenses si nous avions parlé d'abord de rendre la publication des rapports obligatoires et deuxièmement de la rendre obligatoire dans les deux langues.

Le sénateur Neiman: Je peux poser encore une question?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui, une dernière.

Le sénateur Neiman: Je voulais parler des propositions que vous avez faites au sujet de la seconde Chambre, mais je pense que le sénateur Roblin et M. Beatty ont posé la plupart des questions auxquelles je songeais. J'aimerais cependant mentionner une omission importante dans notre projet de loi et également dans votre mémoire, à savoir que nous n'avons pas vraiment traité du Parlement dans son ensemble, et si l'on étudie les problèmes auxquels le pays fait face et la façon dont la Constitution peut être modifiée pour régler ces problèmes, je pense qu'il est impossible de ne pas prendre la Chambre des communes en considération. On insiste constamment sur ce que cette deuxième chambre miraculeuse va faire et comment elle va guérir tous nos problèmes. A mon avis, c'est peut-être un rêve impossible.

M. Matas: Je m'aperçois que bien que nous n'ayons pas un chapitre sur la Chambre des communes, nous avons étudié la question. Nous avons reçu à ce sujet un mémoire de John Lamont, de Winnipeg; le document était très bien conçu et nous l'avons fait circuler au comité. Mais nous avions les problèmes de temps et de ressources. Cette question n'a pas été étudiée par le comité mixte; la charte de Victoria n'en parle pas. Et ce sujet n'a pas fait l'objet de recherches, d'enquêtes, d'audiences de témoins qui nous permettraient à nous qui nous occupons des documents, de l'étudier dans le peu de temps à notre disposition.

Étant donné que nous ne nous en sommes pas occupés, je ne crois pas que nous puissions dire que ce n'est pas une question valable ni qu'il ne faut pas l'étudier. Au contraire, on a fait si peu de travail dans ce domaine jusqu'à présent, j'inviterais personnellement le comité et tout autre groupe ayant le temps et les ressources à y consacrer et la possibilité d'entendre des témoins, à approfondir cette question. Nous savons qu'elle est importante.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Dawson.

Mr. Dawson: On page 76 of your document, you reject the possibility of a special status for Quebec. Almost at the end of the same sentence, however, you say:

... Quebec can continue to favour the flowering of French Canadian life.

I would like to know how the government can protect language rights through what Mr. Gauthier, Mr. Breaud and perhaps several others of my colleagues reject as perhaps a formula ... I cannot see that I would identify myself linguistically with the English speakers or the French speakers. I can see that many senators might have the same trouble.

[Text]

J'aimerais savoir comment vous pouvez traduire cela de façon autre que par la double majorité, surtout que vous dites que le Québec peut continuer à favoriser l'épanouissement de la vie canadienne-française. Vous leur donnez, au fond, un pouvoir qui se refléterait sur d'autres provinces. Je me demande ce que vous entendez par cette phrase, surtout que vous avez rejeté le statut particulier.

Mr. La Forest: Voici: le comité a rejeté le statut particulier pour des raisons que vous connaissez bien mais il me semble que si vous regardez les pouvoirs de chacune des provinces, non seulement ceux du Québec, vous constaterez que les provinces sont fortes. Elles sont fortes, les provinces. Et le Québec est fort. On leur donne des pouvoirs pour réglementer une bonne partie de ce qui concerne la culture; on a essayé de leur donner autant de pouvoirs que possible en ce qui touche la culture.

Alors, elles ont cette protection, elles ont la protection d'une province forte et c'est un peu le genre de protection qu'on veut. Il ne s'agit pas d'un Canada français rural, aujourd'hui. Il s'agit d'un Canada français raffiné, fort, qui a un gouvernement et qui sait se protéger. Et ce qu'on fait, ce sont des accords pour satisfaire les besoins des francophones.

On a déjà commencé ce processus au Québec. Par exemple, il y a l'arrangement en ce qui concerne l'immigration, il y a tous ces programmes de *opting out*. Tout cela donne au Québec les pouvoirs voulus de d'autres provinces acceptent volontiers. Il y a donc ce genre de trucs.

La constitution, elle, protège, donne un symbole très fort, non seulement dans le préambule mais aussi dans le domaine des droits linguistiques et il me semble que c'est là qu'il faut chercher la protection.

Ailleurs aussi, on a précisé qu'il devrait y avoir de la concurrence dans tout ce qui touche la culture. Dans les télécommunications, par exemple, on a dit qu'il devrait y avoir de la concurrence. Et on s'attend à ce que les arrangements avec le Québec ne soient pas nécessairement les mêmes que les arrangements avec d'autres provinces. Une des raisons pour lesquelles il est nécessaire que les télécommunications soient du ressort du fédéral, c'est qu'il faut protéger le Canada de la culture américaine jusqu'à un certain point. Le Québec, quant à lui, peut certainement se protéger sans avoir le fédéral pour le faire. Je crois qu'avec ces arrangements particuliers, avec les *opting-out*, on peut en arriver à donner tout le pouvoir voulu pour protéger la vie canadienne-française et établir un gouvernement fort au Québec.

• 1200

Mr. Matas: There is one other comment I would like to make. We do have the division of powers, which is a protection; we do have the entrenched Bill of Rights, which is a protection. But beyond that I do not think we can structure society in such a way that every minority would have a veto over every question that would affect it. If we did that, society would just disintegrate. There are some questions where one has to rely on the majority's being concerned with a minority's interest. There are some questions, to us the most sensitive and significant, where we have the entrenchment, where we have the division of powers, but for others, to put up a universal

[Translation]

I would like to know how else you can realize this other than through the double majority system, especially since you say Quebec can continue to favour the flowering of French Canadian life. Basically, you are giving them a power which will reflect on other provinces. I wonder what you mean by this expression, especially since you have rejected the status.

Mr. La Forest: Well, the Committee rejected a special status for reasons which you know very well, but I think if you look at the powers in each of the provinces, not only those in Quebec, you see that the provinces are strong. The provinces are strong and Quebec is strong. They are given powers which regulate a major part of the cultural domain; an attempt was made to give as many powers as possible regarding culture.

So they have this protection, they have the protection of a strong province and it is somewhat the kind of protection wanted. There is no question today of rural French Canada. Today's French Canada is sophisticated, strong, with a government which knows how to protect itself. And these are agreements made to satisfy the needs of French speakers.

This process has already begun in Quebec. There are, for example, the arrangements regarding immigration and all the opting out programs. All of this gives Quebec the desired powers which other provinces willingly accept. This is the sort of thing available.

The Constitution for its part, protects and provides a very strong symbol, not only in the preamble but also in the area of language rights, and it seems to me that that is where protection can be found.

It has also been specified elsewhere that there should be concurrence in everything touching on culture. For example, it has been said there should be concurrence in telecommunications. And we expect that arrangements with Quebec will not necessarily be the same arrangements as those made with other provinces. One of the reasons why it is necessary that telecommunications fall into federal jurisdiction is that it is necessary, to a certain extent, to protect Canada from American culture. As for Quebec, it is certainly capable of protecting itself without the federal government's help. I think that with these special arrangements, with the opting-out possibilities, we can manage to provide all power necessary to protect French Canadian life and to establish a strong government in Quebec.

Mr. Matas: J'aimerais ajouter un commentaire. Nous avons le partage des pouvoirs qui est une protection; nous avons la déclaration des droits entérinés qui est une protection. Mais à part ces mesures je ne crois pas que nous soyons capables de structurer la société de façon que chaque minorité ait le droit de veto sur chaque question qui risque de la toucher. Si c'était le cas, la société se désintégrerait. Dans certains domaines, il faut se fier à la majorité pour se préoccuper des intérêts des minorités. Dans certains domaines, qui pour nous sont les plus sensibles et les plus significatifs, nous avons le pouvoir d'entériner ou nous avons le partage des pouvoirs. Mais dans d'autres,

[Texte]

minority veto for the French or for other groups on every question would just prevent Canada or any country from functioning.

M. Dawson: Vous dites qu'il y a une protection symbolique de ce genre-là dans la Charte, des droits de l'homme, mais comment cela se reflète-t-il dans le cas de la force de la province de Québec en tant que pouvoir politique au Canada? De quelle façon pensez-vous qu'au Canada on a voté des lois sur la langue, lois pas nécessairement acceptées facilement par la Chambre des communes, et qui pourraient être rejetées dans cinq ou dix ans par tout autre gouvernement prenant le pouvoir ou à cause de l'attitude réactionnaire des provinces? De quelle façon autre que symbolique et par la force du Québec, qui peut quand même diminuer au point de vue numérique, de quelle façon, dis-je, pensez-vous pouvoir protéger le statut du francophone à l'intérieur du Canada, non pas uniquement au Québec, mais aussi dans le cas des minorités en Ontario et au Nouveau-Brunswick?

Mr. La Forest: Yes.

Mr. Matas: The entrenched rights in the Constitution are more than just a symbol. We can go to court to enforce them. And if, for instance, the Official Languages Act were repealed down the road, but someone wanted nonetheless to communicate with the federal government in a minority official language, and there was this provision entrenched in the Constitution that we proposed, then that person who wanted that communication in that language could go to court to enforce it. He would not have to rely on parliamentary legislation to do it; he could rely on the Constitution.

Mr. Dawson: But in the government's Bill C-60 the procedure is for an opting in on the charter of human rights. If some provinces do not opt in, how will the francophones in those provinces be protected, since you do not have any provisions in your bill for those cases?

Mr. Matas: We do not have an opting in... Our proposal is that the entrenched rights would apply to the provinces immediately at the time this Constitution comes into effect in all the provinces.

Mr. Dawson: Just one last question. Does the Bar Association intent studying more particularly Bill C-60 and certain provisions if, as you said, you do not like the fact that there is a double majority—and I think a lot of people share your opinion on that? Do you intent studying counter-proposals to that effect, saying perhaps it could be changed to something else?

Mr. Matas: When the Bar looks at this report, it will look at Bill C-60 as well. I cannot anticipate what the Bar is going to propose in addition to what the Committee has already proposed.

Mr. Dawson: But they will be studying it?

Mr. Matas: Yes.

Mr. La Forest: I would like to follow up on your question about symbolism, because when I speak of symbolism I some-

[Traduction]

créer un droit de veto pour toute minorité, qu'il s'agisse de francophones ou d'autres groupes sur chaque question empêcherait tout simplement le Canada ou tout autre pays de fonctionner.

Mr. Dawson: You say that there is a symbolic protection of that type in the Charter, in the Bill of Rights, but how is that reflected in the case of the power of the Province of Quebec as a political power in Canada? How do you think it happened that, in Canada, language laws were voted, laws which were not necessarily well accepted by the House of Commons, and which could be rejected in five or ten years because some other government came into power or because of the reactionary attitude of the provinces? In what way other than symbolic and through Quebec's power, a power which after all may diminish numerically, do you expect to be able to protect the status of the French speaker in Canada, not only in Quebec, but also in minority areas such as Ontario and New Brunswick?

M. La Forest: Oui.

M. Matas: Les droits entérinés dans la constitution sont plus qu'un symbole. On peut aller devant les tribunaux afin de les faire respecter. Si, par exemple, la Loi sur les langues officielles était abrogée à l'avenir, que quelqu'un veuille néanmoins communiquer avec le gouvernement fédéral dans une langue officielle minoritaire, et que cette disposition soit entérinée dans la constitution que nous avons proposée, alors la personne voulant communiquer dans cette langue pourrait aller devant les tribunaux afin de faire respecter ses droits. Elle ne serait pas obligée de se fier aux lois parlementaires pour ce faire; elle pourrait se fier à la constitution.

M. Dawson: Mais dans le bill C-60 du gouvernement la procédure demande une adhésion à la Charte des droits de l'homme. Si certaines provinces n'adhèrent pas, comment les francophones de ces provinces vont-ils être protégés, étant donné que votre projet de loi ne fournit aucune disposition dans ces cas?

M. Matas: Nous n'avons pas l'adhésion... dans notre proposition les droits entérinés s'appliqueraient immédiatement aux provinces dès que cette constitution entre en vigueur—dans toutes les provinces.

M. Dawson: Une dernière question. Est-ce que l'Association du Barreau a l'intention d'étudier le bill C-60 et certaines de ces dispositions plus profondément si, comme vous l'avez dit, vous n'êtes pas en faveur de la question de double majorité? Et je crois que beaucoup de personnes partagent votre opinion à ce sujet. Prévoyez-vous étudier des contre-propositions à cet effet, proposant peut-être que ce soit changé?

M. Matas: Quand le Barreau étudiera ce rapport, il étudiera également le bill C-60. Je ne peux pas prévoir ce que le Barreau va proposer en plus de ce que le Comité a déjà proposé.

M. Dawson: Mais ils vont l'étudier?

M. Matas: Oui.

M. La Forest: J'aimerais continuer un peu avec votre question sur le symbolisme, car en parlant de symbolisme j'inclus

[Text]

times include constitutional protection. But the symbolic meaning of the protection of language rights extends well beyond the particular enforcement here. It tells you something about what we think this country is about. We sought to have French and English protected in all the provinces where the numbers and subjects warrant. This tells you something about what we think. If you create one country that way, you need worry less about particular status for a particular part. If the French and English communities are accepted throughout the country, you then have to worry somewhat less about particular rights if only a certain number of provinces accept the two communities.

Mr. Dawson: Thank you.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I suggest that we continue with our two witnesses for a while this afternoon because I still have four names on the first round: Mr. Gauthier, Senator Smith, Mr. Bussières and Senator Fournier. Then I have four other names for the second round already: Mr. Breaux, Senator Roblin, Mr. Caccia and Mr. Guay.

The meeting is adjourned until 2 o'clock.

AFTERNOON SITTING

• 1407

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The sitting is resumed.

Monsieur Gauthier, député d'Ottawa-Vanier.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Merci, monsieur le président.

J'aimerais d'abord dire aux témoins que je me joins à tous mes collègues du Comité pour les féliciter de nous avoir présenter un document fort utile, un document dont l'approche, selon moi, est nouvelle, beaucoup plus globale, si je peux employer cette expression. Ce document m'a permis de comprendre d'une façon beaucoup plus claire et plus précise les problèmes auxquels le Comité s'attache.

J'aimerais poursuivre avec M. La Forest la question du droit de désaveu du fédéral. Vous avez dit ce matin, si j'ai bien compris, qu'il pourrait y avoir des arrangements différents avec certaines provinces dans certains domaines venant en concurrence ou certains domaines bien spécifiques. Vous avez également dit que le Québec pouvait se protéger lui-même, au point de vue linguistique, puisqu'il avait historiquement une base assez forte au point de vue francophonie. Je parle personnellement comme minoritaire francophone qui s'identifie beaucoup plus au fédéral et qui veut garder nécessairement un appui assez fort du gouvernement national-fédéral en matière des droits des minorités. Vous ne prenez pas la même mesure que le Bill C-60, c'est- dire permettre aux provinces de faire ce qu'on appelle le *opting in*   la charte de la Fédération, et du moment que cela se fait, le fédéral, lui, abandonne son droit de désaveu. Dans votre optique qui est beaucoup plus globale beaucoup plus large, vous qui recommandez à toutes les provinces d'insérer dans leur constitution le respect des deux

[Translation]

parfois la protection apporté par la constitution. Mais dans ce cas le symbolisme de la protection des droits linguistiques s'étend bien au-delà de cette application particulière. Il révèle un peu l'idée que nous nous faisons de notre pays. Nous avons cherché à faire protéger le français et l'anglais dans toutes les provinces où les minorités sont suffisamment importantes. Cela vous explique un peu notre point de vue. Si on crée de cette façon un seul pays, il est moins nécessaire de s'inquiéter du statut particulier d'une partie spéciale. Si les collectivités francophones et anglophones sont acceptées à travers le pays, il est moins nécessaire de se préoccuper des droits spéciaux s'il n'y a qu'un certain nombre de provinces qui acceptent les deux collectivités.

M. Dawson: Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je propose qu'on continue cet après-midi avec nos deux témoins, car il me reste encore quatre noms pour le premier tour: M. Gauthier, le sénateur Smith, M. Bussières, et le sénateur Fournier. Ensuite, j'ai déjà quatre autres noms pour le deuxième tour: M. Breaux, le sénateur Roblin, M. Caccia et M. Guay.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La séance reprend.

Mr. Gauthier, Member for Ottawa-Vanier.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Thank you, Mr. Chairman.

First I would like to join with all my colleagues in this Committee to congratulate the witnesses on having presented a very useful document which adopts a new and broader perspective. Their brief gave me a much clearer understanding of the problems being studied by the Committee.

I would like to discuss with Mr. La Forest the question of the federal government's right of disallowance. If I understood you correctly, you said this morning that different arrangements could be made with certain provinces in certain concurrent areas or in certain specific areas. You also said that Quebec could protect her language rights because of the large French-speaking population in that province. I am now speaking as a member of the French-speaking minority who identifies more strongly with the federal government and who would like the federal government to give continued strong support to minority rights. You do not seem to follow the same route as Bill C-60, which allows the provinces to opt into the federation Charter. Such a measure would imply the federal government abandoning its right of disallowance. Do you retain the right of disallowance in your broader recommendation, under which all provinces would include in their Constitutions a respect for the two official languages?

[Texte]

langues officielles, est-ce que vous conserveriez le droit de désaveu?

Mr. La Forest: Non. Du droit de désaveu, nous en avons parlé. Nous considérons que les états membres, si je peux me servir de cette expression, sont indépendants, ou souverains, dans leur propre domaine. Alors le pouvoir de désaveu n'existe pas. On aurait pu dire cela. Maintenant, si vous regardez l'historique, il y avait un pouvoir de désaveu quant aux droits à l'éducation. On ne s'en est jamais servi, cela a posé des problèmes. Alors, nous croyons à la démocratie. Nous croyons qu'avec la protection des droits linguistiques, à la longue, les choses s'arrangeront. Cela voudrait dire que nous serions paternalistes envers les provinces, et je crois que cette époque est révolue.

• 1410

Mr. Gauthier: Alors, si j'ai bien compris votre mémoire, votre étude, vous exigeriez que les provinces adoptent une charte des droits et libertés ainsi qu'une charte des droits linguistiques. Là, je vais vous poser une question en tant que politicien.

Ne trouvez-vous pas que dans le contexte historique actuel, les provinces ayant encore à leur disposition, même aujourd'hui selon la Constitution actuelle, le pouvoir de faire ce que vous proposez de faire, ne trouvez-vous pas, dis-je, que vous posez une question extrêmement politique? Actuellement, nous avons un contexte très difficile, nous avons une polarisation d'un côté comme de l'autre des deux cultures, des deux grandes tendances linguistiques.

Mr. La Forest: C'est certainement une question politique dans un sens mais nous ne nous arrêtons pas à ce qui est possible peut-être immédiatement. Il nous a semblé clair au comité que si nous ne voulions pas deux Canadas, il fallait traiter les deux communautés de façon égale. Cela ne veut pas dire que toutes les choses sont arrangées, on ne peut pas s'attendre d'aller à Chicoutimi et dans les petits villages et de se faire parler anglais à ces endroits; dans l'Ouest du pays, on ne peut pas s'attendre à ce que tous les services soient en français.

Mais, il nous a semblé qu'on avait un choix sur le plan logique. On peut dire que le Québec, lui, est français et que les droits linguistiques des anglophones ne valent rien, ou on peut dire que partout au Canada, il y a une certaine protection là où il y a assez de francophones pour que ce soit possible.

Ailleurs dans le rapport, on a abordé la question de la monarchie. C'est une question à laquelle je ne touche pas parce que je ne veux pas passer l'après-midi là-dessus. Il est cependant clair qu'au Québec, on n'est pas très en faveur de la monarchie. Alors, est-ce qu'on enlèverait la monarchie au Québec et pas ailleurs? Est-ce qu'on crée deux pays ou si on en a seulement un? S'il n'y en a qu'un, il faut opter pour une chose ou l'autre. Que le Québec devienne français et peut-être le Nouveau-Brunswick bilingue. Nous avons, à toutes fins pratiques, pour la protection des droits, deux pays. Nous avons opté pour un seul pays.

[Traduction]

Mr. La Forest: No. We did discuss the right of disallowance. We feel that the member states, if I may use the term, are independent or sovereign in their own field. Hence, the right of disallowance does not exist. We could have said that. History shows that there was at one time a power of disallowance regarding the right to an education. We never used this power and this caused problems. But we believe in democracy. We believe that everything will work out in the long run if language rights are protected. To use these powers would mean adopting a paternalistic attitude towards the provinces, and I believe that the time for paternalism is past.

Mr. Gauthier: So, if my understanding of your brief or study is correct, you ask that the provinces adopt a charter of rights and freedoms as well as a charter of language rights. Now I have a political question for you.

Do you not find that your proposal is very political in nature, since the provinces still have, under the present constitution, the right to do as you suggest? The present situation is very complicated. Since both our major cultures and language groups have become polarized.

Mr. La Forest: Of course, in one sense this is a political question, but we are not limiting ourselves to immediate solutions. It seemed obvious to the members of our Committee that both communities would have to be considered if we did not want to create two Canadas. This does not mean that everything will be wonderful. You cannot go to Chicoutimi and to other small towns and expect the people there to speak English, or go out West and expect all services to be available in French.

We felt there was a logical choice. You can claim that Quebec is French and that the language rights of English speakers there are irrelevant, or that there is some language protection everywhere in Canada, wherever there are enough French speakers to justify it.

Elsewhere in the report we touched on the question of the Monarchy. I am not going to bring it up now because I do not want to spend the afternoon on it. However, it is clear that Quebec is not entirely in favour of the Monarchy. Should we perhaps abolish the Monarchy in Quebec and not in the other provinces? Are we going to create two countries or are we united? If we want a unified Canada, we must make a choice. Quebec could become entirely French and New Brunswick could perhaps become bilingual. From the practical point of view, as far as the protection of rights is concerned, we have two countries. We want there to be one Canada.

[Text]

M. Gauthier: Vous avez également dans votre rapport, si je me souviens bien, donné aux provinces le pouvoir de décider quelles seraient leurs langues officielles. Est-ce bien cela?

M. La Forest: C'est cela.

M. Gauthier: Chaque province pourra décider de la langue officielle de son choix.

M. La Forest: Avec certaines exceptions quant aux droits linguistiques garantis par la Constitution.

M. Gauthier: Donc, les droits linguistiques garantis seraient plus importants que les arrangements constitutionnels provinciaux. En d'autres mots, une province ne pourrait pas dire: Je passe outre à la loi nationale, la loi fédérale, et je ne reconnais pas le français comme langue officielle. Est-ce que je vous comprends bien?

M. La Forest: Voici: d'abord, il y a les droits protégés par la Constitution qui priment.

M. Gauthier: Oui.

M. La Forest: Deuxièmement, le fédéral, dans son domaine, fait ce qu'il veut, lui aussi, quant aux langues.

M. Gauthier: Oui.

M. La Forest: Alors, les provinces ne peuvent pas entraver cela. Mais en ce qui concerne les affaires provinciales, on peut choisir la langue qu'on veut sauf qu'on ne peut pas passer outre à la Constitution et aux droits garantis par la Constitution.

M. Gauthier: Une dernière question, monsieur le président. Passons à la question des pouvoirs concurrents que vous avez abordée dans votre rapport. Prenons la culture, par exemple. Dans votre rapport, à la recommandation 1 du chapitre 11, vous dites:

La Constitution devrait donner aux provinces les pouvoirs législatifs dont elles ont besoin pour être la principale autorité en matière de culture.

• 1415

Plus loin dans votre rapport, vous dites:

Enfin, lorsque les pouvoirs sont concurrents ou se chevauchent, nous accorderions normalement, comme c'est le cas actuellement, la prépondérance au Parlement fédéral, puisque règle générale l'intérêt national doit prédominer dans l'exercice des pouvoirs concurrents.

Tout cela me semble un peu contradictoire. Vous dites que la culture doit être d'abord provinciale, mais que lorsqu'il y a concurrence, le fédéral peut avoir la prépondérance. Est-ce que je vous lis mal ou si...

M. La Forest: Voici: tout d'abord, si on donne...

M. Gauthier: C'est toujours un minoritaire qui vous parle.

M. La Forest: Oui. C'est une orientation plutôt qu'une division des pouvoirs. On parle, par exemple, de la propriété, du droit civil. Mais si nous, nous écrivions une constitution en effectuant une répartition des pouvoirs, nous donnerions à la province les pouvoirs dans le domaine de la culture, avec certaines exceptions comme par exemple, les télécommunications qui ont un aspect culturel fédéral. Là, on a donné

[Translation]

Mr. Gauthier: If my memory serves me correctly, you also want to give the provinces the right to choose their official languages. Is that correct?

Mr. La Forest: That is correct.

Mr. Gauthier: Each province will be able to choose the official language it prefers.

Mr. La Forest: With certain exceptions regarding language rights guaranteed by the Constitution.

Mr. Gauthier: Then guaranteed language rights will be more important than provincial constitutional arrangements. In other words, a province cannot bypass federal laws and refuse to recognize French as an official language. Have I understood you correctly?

Mr. La Forest: First of all, the rights protected by the Constitution take precedence.

Mr. Gauthier: Yes.

Mr. La Forest: Secondly, the federal government decides upon language policy in its own jurisdiction.

Mr. Gauthier: Yes.

Mr. La Forest: The provinces cannot interfere with that. But as far as provincial affairs are concerned, the provinces can choose the language they wish, but they must respect the Constitution and the rights guaranteed by the Constitution.

Mr. Gauthier: One last question, Mr. Chairman. Let us move on to the question of concurrent powers which you discussed in your report. Let us take culture as an example. The first recommendation in chapter 11, of your brief reads as follows:

The Constitution should give to the provinces the legislative powers they need in order for them to be supreme in cultural matters.

Further on in the report, you make the following statement:

Finally, when powers are concurrent or overlapping, we would normally, as is presently the case, grant precedence to the federal Parliament, since the general rule is that national interests must predominate in the exercise of concurrent powers.

I find all of this somewhat contradictory. You said that culture must first and foremost be a provincial jurisdiction but that when there are concurrent powers, the federal government can take precedence. Have I misunderstood you?

Mr. La Forest: First, if we give...

Mr. Gauthier: I am still talking as a member of a minority.

Mr. La Forest: We meant to suggest a general orientation rather than a clearly defined division of powers, and hence discuss property rights and civil law. But if we were writing a Constitution, we would give the provinces authority in cultural matters, with the exception of telecommunications which are of national importance and therefore clearly a federal responsibility. With respect to concurrent powers, we give precedence

[Texte]

clairement la prépondérance au fédéral. Dans la question de la concurrence, nous avons donné la prépondérance à l'un ou à l'autre, pas toujours le même. En ce concerne le chevauchement, on donné la prépondérance au fédéral. Mais il me semble que quand on parle de culture, on parle d'une orientation plutôt. Il est vraiment extrêmement difficile de définir la culture sur le plan législatif.

Mr. Gauthier: C'est ma dernière question. Dans le domaine de l'éducation, est-ce que vous avez examiné la définition du mot "éducation" dans le contexte de 1978 par rapport à la définition qu'on lui donnait en 1867? Est-ce que vous avez pensé élargir cette définition-là pour y inclure ce que j'appellerais l'éducation permanente?

Mr. La Forest: Nous n'avons pas tenté de définir la question de l'éducation. De façon générale, on trouve que l'éducation devrait être gardée par les provinces. Cela ne veut pas dire, pourtant que le fédéral, en se servant de son pouvoir de dépenser, ne peut pas s'en occuper pour des raisons nationales. Mais le pouvoir de dépenser peut être exercé seulement si la province ne l'en empêche pas. S'il y a une certaine loi et qu'elle dit telle et telle chose, le citoyen, lui, doit suivre la loi tandis que le pouvoir de dépenser, c'est autre chose. C'est très important. Mais tenter de définir... Il s'agit d'une constitution. Il faut que le peuple puisse vivre dans le cadre d'une constitution. Il y a certainement chevauchement, c'est inévitable. Alors ce qu'on fait dans une constitution, c'est donner un message symbolique très important, un message qu'on peut définir. Mais ce n'est jamais parfait.

Mr. Matas: I wonder if I might add that in terms of the choice of the provinces, the power of the provinces to choose their official language, as we would propose, the entrenched language power would remain, regardless of the choice. For instance, if Quebec could choose that its official language would be French, French alone, nonetheless the constitutional requirement would survive. Statutes would have to be published in both languages; there would be a right of the English minority to communicate with the government in English, there would be a right to trial in both languages and there would be freedom of choice in education and that in spite of the fact that Quebec chose only French as its official language.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): I see, thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Smith.

Senator Smith: Thank you, Mr. Chairman. This morning there was some reference to this report at the annual meeting of the Canadian Bar Association at Halifax last week, I wonder if, after the discussions there was some sort of resolution passed by the annual meeting dealing with the report and, if so, what was the gist of that resolution?

Mr. La Forest: Well, let me go back again to something I explained this morning. The report was never intended to voice the views of the association as such. There was, as you know, or as you may not know, a series of resolutions, some reaffirming allegiance in the monarchy. There were five or six and they were united together indicating that the report, in a preamble, was not the position of the Canadian Bar Association, that it

[Traduction]

to one side or the other, according to the circumstances, and, where overlapping occurs, we give precedence to the federal government. But I think we should speak of orientations rather than policies in cultural matters. It is really extremely difficult to define culture at the legislative level.

Mr. Gauthier: This is my last question. In the area of education, have you examined the definition of the word "education" in the 1978 context, as opposed to the definition given in 1867? Have you considered broadening that definition to include what is known as continuing education?

Mr. La Forest: We did not try to define education. Generally speaking, we feel that education should continue to be a provincial responsibility. However, that does not mean that the federal government, in using its spending power, cannot intervene in the national interest. But spending power can only be exercised if the provinces do not prevent the federal government from doing so. Legislation is one thing, but spending power is something else. But just try to define it... this is where the Constitution comes in. The people must be able to live within the framework of a Constitution. Some overlapping will be inevitable. A Constitution consists of a very important but definable symbolic message which is never perfect and complete.

Mr. Matas: J'aimerais ajouter que, pour ce qui est du pouvoir des provinces de choisir leur langue officielle, nous favorisons la prééminence des pouvoirs linguistiques entérinés dans la constitution, malgré le choix des provinces. Par exemple, si le Québec choisissait le français comme unique langue officielle, l'exigence constitutionnelle s'appliquerait toujours. Les statuts seraient publiés dans les deux langues, la minorité anglophone aurait le droit de communiquer avec le gouvernement en anglais et de s'exprimer en anglais devant les tribunaux, et la liberté de choix dans l'éducation demeurerait, malgré le choix du français comme langue officielle par le Québec.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Je comprends. Merci.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Le sénateur Smith a la parole.

Le sénateur Smith: Merci, monsieur le président. Ce matin on a parlé du fait qu'on a mentionné ce rapport à la réunion annuelle de l'Association du Barreau canadien qui a eu lieu la semaine dernière à Halifax. Après les discussions, la réunion annuelle a-t-elle adopté une résolution au sujet du rapport, et si la réponse est dans l'affirmative, quelle a été la substance de cette résolution?

Mr. La Forest: Je vais revenir sur ce que j'ai dit ce matin. L'intention de ce rapport n'a jamais été de présenter les points de vue de l'Association comme tels. Comme vous le savez peut-être, l'Association a adopté une série de résolutions, dont certaines affirmaient sa fidélité à la monarchie. Ils étaient cinq ou six et ont bien indiqué dans leur préambule que le rapport n'était pas la position de l'Association du Barreau canadien,

[Text]

would be studied further, and a separate resolution congratulated the members of the Committee on the fine work they had done. This was the gist of it. It is now going to be studied by the branches and from this I would think a series of resolutions are likely to come about but of course all we intended was for study and to assist in the debates that is now about us.

• 1420

Senator Smith: Thank you. Mr. Chairman, I wonder if I might ask two other questions on some of the contents of the report and of the discussion this morning. With reference to the veto of a province with 25 per cent of the population of Canada, I wonder if the committee gave some thought to the possibility that this would pretty well leave things as they are now in a practical way because the two central provinces of Canada have, in fact, a veto over the legislation which goes through Parliament; if they gave any thought to the further consideration that perhaps this fact is one of the main sources of regional discontent, and if they did, whether they came to the conclusion that they would be very likely to find agreement in, let us say, the Atlantic provinces that such a veto should be written into the law. I would say I am familiar with what is in the Fulton-Favreau formula so-called and the Victoria Charter.

Mr. Matas: I would say, first of all, that I would think the source of regional discontent right now is focused on the structure of the constitutional amendment formula. I think it is wider and broader than that. Our report did try to deal with it only by that. We dealt with regional concerns in some ways by the amendment formula although we could not deal with it only by that. We dealt with regional concerns in other ways by the statements of principle that we were opposed to regional disparities and committed to having them overcome and more particularly by the constitution of the Senate, the Upper House which would have representatives from the Maritimes, the Maritime provincial governments. So it was solely by the use of the amendment formula that we attempted to deal with regional concerns but with statements of principle and with the structure of the Senate.

Senator Smith: I am afraid, Mr. Chairman, I did not make my question very clear. I will put it in the form first of an explanation if I may. I believe that regional discontent arises mainly from the fact that the regions do not have very much effect or sufficient effect upon the legislation which is passed by Parliament. It would seem to me that having written into the law a veto by one of the larger provinces of Canada would be unlikely to appeal very much to those provinces wherein the discontent exists. Therefore, my question is: was any thought given to the difficulty which would arise in having those discontented provinces agree to the constitution containing such a formed veto?

Mr. La Forest: I think that we did consider the question of regional equality in its own right. We considered more regional balance in the Upper House by having a larger number from the Maritimes and the West than the central provinces. Therefore, in so far as the per cent amendment formula rightly or

[Translation]

que celle-ci devrait être réétudiée et une résolution distincte à féliciter les membres du comité du beau travail accompli. Voilà en gros la situation. Les diverses branches régionales vont maintenant étudier ce rapport et je suppose adopter une série de résolutions à partir de cela, mais il est évident que tout ce que nous voulions c'était entrer dans le débat qui s'est maintenant engagé.

Le sénateur Smith: Merci. Monsieur le président, pourrais-je poser encore deux questions sur le contenu du rapport et de la discussion de ce matin. Cette histoire de veto d'une province qui détient 25 p. 100 de la population canadienne, le comité a-t-il songé qu'en fait c'est à peu près laisser les choses comme nous les connaissons actuellement, puisque les deux provinces centrales détiennent, en fait, ce pouvoir de veto sur la législation à l'étude au Parlement? Le comité n'a-t-il pas considéré que c'était peut-être là une des principales sources du mécontentement régional, et si votre réponse est dans l'affirmative, est-il parvenu à la conclusion qu'il était probable que, par exemple, les provinces Atlantiques acceptent qu'un tel veto soit entériné dans la loi? Je vous précise tout de suite que je connais bien la formule Fulton-Favreau et la charte de Victoria.

M. Matas: Tout d'abord je crois que la source du mécontentement régional actuel est la structure de la formule d'amendement constitutionnel. Je crois d'ailleurs que le mécontentement va plus loin. Notre rapport a tenté de traiter les soucis régionaux dans ce sens mais n'a pu se limiter à cela. Nous avons envisagé d'autres aspects dans les déclarations de principe énonçant que nous nous opposons aux disparités régionales et que nous nous engageons à essayer de les faire disparaître et ceci plus particulièrement par le biais de la composition de la chambre haute, qui auraient des représentants des gouvernements provinciaux des Maritimes. Ce n'est donc pas simplement en ayant recours à la formule d'amendement que nous avons tenté de résoudre les problèmes régionaux, mais par des déclarations de principe et en nous penchant sur la structure du sénat.

Le sénateur Smith: Monsieur le président, j'ai peur de ne pas avoir posé ma question très clairement. Si vous me permettez, je vais donc essayer de donner d'abord une explication. Je crois que le mécontentement régional provient principalement du fait que les régions ne se sentent pas suffisamment de poids dans l'élaboration de la législation adoptée par le Parlement. Il me semble qu'en insérant à la loi ce pouvoir de veto concédé à une des plus grandes provinces du Canada, il est bien peu probable que cela fasse plaisir aux provinces déjà mécontentes. Ma question est donc la suivante: A-t-on songé à la difficulté qu'il y aurait à faire accepter aux provinces mécontentes une constitution contenant un tel pouvoir de veto?

M. La Forest: Je dirais que nous avons étudié la question de l'égalité régionale en soi. Nous avons tenté de rééquilibrer les régions à la Chambre haute en donnant plus de place aux Maritimes et à l'Ouest qu'aux provinces centrales. Aussi, pour ce qui est de la formule d'amendement selon un certain

[Texte]

wrongly we came to the conclusion that Quebec should have a veto. We feel, and it is indicated, that it may be there are certain areas where you could have a specific amendment formula but by and large that Quebec should have. So far as Ontario is concerned, so far as we could tell from population projections it would be getting a larger part of the population rather than less and that you could not in something as basic as the constitutional amendment ignore one quarter of the people of Canada who are located in a particular region. So that was the general kind of thinking.

• 1425

Senator Smith: I wonder if it occurred to the Committee that perhaps the source of regional discontent is the fact that the outlying regions which we have mentioned are in fact very frequently ignored.

Mr. La Forest: Well, of course, and we try to meet that in two ways. We tried to meet it in connection with the commitment towards the redress of regional disparities which was one of the causes of discontent. We did also in trying to come up with some solution as to what could be solved by rearrangement of political parties if, for example, the West could feel that it is represented on the government side as it sometimes does not. So we tried to do some work with the upper House. But so far as the ultimate change of a constitution once it is settled, this seemed to us to be about as flexible a formula as a nation would likely accept.

Senator Smith: I see, thank you. Another question. I am wondering whether sufficient weight was given to the fact that so far in the past it has been apparent, and seems perhaps likely to continue, that provincial governments are not likely to allow any obstacle to intervene in their right of direct discussion government to government between themselves and the federal government. Having given thought to that problem, is it considered that they are likely to allow their delegate in the proposed second House to present their views to whoever might be the object thereof? In fact, I think what I am doing I suppose is questioning the practicality of expecting provincial governments and their people to be very much satisfied with some palliative which requires the intervention of another body between them and the federal government.

Mr. Matas: You make a distinction between government dealings and delegate dealings in the upper House, but it is a distinction that we did not intend to make. Our proposal was that the upper House would be government-to-government dealings, it would not be an intermediary. It would take the present government-to-government dealings and put them into the framework of an upper House rather than impose a layer of intermediaries in between the dealings that go on now.

Senator Smith: I see. Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Bussièrès, puis ce sera le sénateur Fournier et le sénateur Lang.

M. Bussièrès: Merci, monsieur le président.

J'aimerais d'abord vous dire, monsieur le président, que je souscris chaleureusement aux félicitations exprimées par les

[Traduction]

pourcentage, à tort ou à raison, nous sommes parvenus à la conclusion que le Québec devrait disposer d'un droit de veto. Nous estimons, et nous l'avons bien dit, qu'il est possible que dans certains domaines il y ait une formule d'amendement précise, mais en gros, le Québec devrait détenir ce droit. Pour ce qui est de l'Ontario, d'après ce que laissent entendre les statistiques démographiques, cette province risque de croître plus que de diminuer et il nous a donc semblé impossible de négliger dans quelque chose d'aussi fondamental que l'amendement constitutionnel, un quart de la population canadienne habitant une région particulière. Mais c'était cela l'orientation générale.

Le sénateur Smith: Il est très uni à l'esprit du comité que la source de mécontentement régional est peut-être le fait qu'on ne tient pas compte des régions éloignées que nous avons mentionnées.

M. La Forest: Bien sûr, et nous cherchons à éviter cela de deux façons. Tout d'abord par l'engagement pour le redressement des disparités régionales qui était une cause de mécontentement. On a essayé aussi de trouver des solutions en cherchant à réorganiser les partis politiques, par exemple, pour assurer que l'Ouest du pays sera représenté du côté gouvernemental, ce qui n'est pas toujours le cas. On a donc cherché à remédier cela dans la chambre haute. Quant à la modification éventuelle de la constitution, il nous semblait que c'était la formule la plus souple et acceptable au pays.

Le sénateur Smith: Très bien, merci. J'ai une autre question. A-t-on suffisamment étudié le fait que les gouvernements provinciaux ne permettront aucune intervention dans leur droit de discuter directement entre gouvernements et avec le gouvernement fédéral, bien que cela s'est produit par le passé et se produira sans doute encore? Ceci dit, pense-t-on que les provinces permettront à leurs délégués à la Chambre haute proposée de présenter les vues provinciales à qui de droit? Je mets donc en question l'acceptabilité d'une solution en vertu de laquelle les gouvernements provinciaux seraient obligés de se contenter de mesures qui exigent l'intervention d'un autre organisme entre les provinces et le gouvernement fédéral.

M. Matas: Vous faites une distinction entre les prises de position du gouvernement et celles des délégués dans la chambre haute, ce qui n'était pas notre intention. Dans notre proposition, la chambre haute s'occuperait de tous les rapports entre les deux paliers de gouvernement, et n'agirait pas comme intermédiaire. Cette chambre s'occuperait de toutes les affaires intergouvernementales actuelles et n'imposerait pas un autre niveau d'intermédiaire.

Le sénateur Smith: Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Bussièrès, followed by Senator Fournier and Senator Lang.

Mr. Bussièrès: Thank you, Mr. Chairman.

First, Mr. Chairman, I would like to add my words of praise to those expressed by other members of the Committee concer-

[Text]

membres de ce Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes à l'endroit de nos témoins ainsi qu'aux membres du comité du Barreau qui a produit cet intéressant document. Je suis convaincu que ce document demeurera un témoignage d'un apport très constructif dans toute cette procédure de la révision constitutionnelle de notre pays.

Ma première question, monsieur le président, touche un point qui a été soulevé par M. Breau et quelques-uns de mes collègues à propos du vote exigé d'une double majorité en ce qui touche les questions linguistiques. Je partage également vos doutes en ce qui a trait à cette proposition du projet de loi C-60. Je me demande si, pour être plus précis, vous ne seriez pas d'accord avec un type de vote que vous proposez à la deuxième Chambre dans certains domaines. Ce vote du deux tiers que vous prévoyez, ne l'appliqueriez-vous pas également dans le cas des questions linguistiques?

D'autre part, et toujours concernant le vote du deux tiers, au paragraphe 25.2 b), lorsqu'on parle du pouvoir du Parlement fédéral très explicite dans le cas de situations d'urgence, on parle des insurrections appréhendées. Et ceci me rappelle certains souvenirs que vous partagez sûrement. Au lieu d'une majorité de la Chambre haute, ne pourrait-on pas non plus demander une majorité des deux tiers dans tel cas d'insurrection appréhendée? Parce que, même si un gouvernement d'une province, comme ce fut le cas déjà dans le passé, demande au gouvernement fédéral de prendre des mesures spéciales sous le prétexte que l'on appréhende une insurrection, il n'en demeure pas moins que le canal des décisions demeure toujours obscur et que telle ou telle information n'est pas disponible au grand public. Un débat en deuxième chambre exigeant le deux tiers des votes, dans un tel cas, pourrait sinon éclairer davantage la population, du moins la rassurer quant aux mécanismes qui ont été suivis avant de prendre une telle décision. Voilà ma première question, monsieur le président, qui touche à ces deux points.

• 1430

Mr. Matas: I would say that either of those options are viable options, but in many of these cases where we recommended two-thirds, or a half, the alternative is equally possible and you will find in reading the report that in many of these cases there were dissents that are reported in the report where some members of the Committee thought that maybe it should have been two-thirds or maybe it should have been a half. That is in terms of the indication of the emergency power.

In terms of measures that are of special linguistic significance, we did not require a two-thirds vote, or a particular vote on that. The matter would have to go to the Upper House and there would be representation obviously, from both linguistic groups in it to have an opportunity to discuss there the legislation, but we felt that with the division of powers, with the entrenched language rights, and with the representation of both language groups that would normally exist in both

[Translation]

ning our witnesses and the members of the Canadian Bar Association Committee who has produced this most interesting document. I am convinced that the document will bear witness to their very constructive contribution to the whole process of constitutional review.

My first question, Mr. Chairman, concern a point raised by Mr. Breau and a few other members concerning the required double majority vote in language matters. I also share your doubts with respect to that particular provision of Bill C-60. To be more exact, I am wondering if you would not agree to the type of vote which was proposed for the Second House in certain areas. Could not the two-thirds vote which you propose be applied equally to language issues?

Also concerning the two-thirds vote, mention is made of apprehended insurrectives in paragraph 25.2(b), where the explicit powers of the federal Parliament in case of emergency situations are referred to. This brings to mind memories of certain events which are no doubt fresh in your mind. Rather than a simple majority in the Upper House, could one not ask for a two-thirds majority in cases of apprehended insurrection? Today, even should a provincial government, as has been done in the past, request the Federal Government to take special steps in order to quell an insurrection, the decision-making process remains rather obscure and information is not always available to the public at large. A debate in the second House requiring a two-thirds majority vote would better inform the public, or at least reassure the Canadian people with respect to the processes used to come to such a decision. That is my first question covering those two points, Mr. Chairman.

M. Matas: Ces deux solutions sont valables, mais dans bien des cas où nous avons recommandé une double majorité ou une simple majorité, certains membres du Comité préconisaient une majorité de deux tiers, alors qu'une simple majorité aurait suffi, comme dans le cas des pouvoirs d'urgence.

Quant aux mesures portant sur les aspects linguistiques, nous n'avons pas exigé une majorité de deux tiers ou un vote spécial. Une telle question serait renvoyée à la Chambre haute, où il y aurait représentation bien sûr des deux groupes linguistiques afin de permettre un débat dans cette Chambre du projet de loi. Mais nous étions d'avis que la protection des droits linguistiques était déjà assurée par le partage de pouvoirs et par la représentation des deux groupes linguistiques dans les deux chambres.

[Texte]

Houses there was sufficient protection for matters of language, as it stood.

M. Bussièrès: Ma deuxième question, monsieur le président, touche au cas particulier des jugements de la Cour suprême du Canada qui portent sur une question de droit relative au droit civil de la province de Québec. Monsieur le président, nos témoins ont-ils reçu des commentaires particuliers, à propos de cette disposition du projet de loi C-60, soit de la part du Barreau du Québec, de façon officielle, soit de la part des membres du Barreau du Québec qui ont siégé au sein du comité, je crois qu'il y en avait deux? Sinon ont-ils eu connaissance de certaines critiques pouvant seulement toucher peut-être un aspect semblable à celui de la crédibilité, dont M. La Forest nous parlait ce matin, en ce qui concerne les matières constitutionnelles, critiques venant de la part de certains milieux du Québec, face aux juges de la Cour suprême pour ce qui touche le droit civil de la province de Québec? Y a-t-il eu tout d'abord des représentations officielles du Barreau du Québec? Y a-t-il eu des représentations des deux membres du Barreau du Québec qui siégeaient au comité? Ou encore, a-t-on pris connaissance de ces lieux communs qui circulent à ce sujet dans certains milieux du Québec?

M. La Forest: Eh bien, voici. Quant aux membres du comité, cette proposition a été adoptée à l'unanimité. Aucune critique de ce côté-là. Nous n'avons pas discuté de façon formelle avec le Barreau de Québec, bien que nous ayons eu des contacts avec des personnes au Québec. Certaines étaient d'accord, et d'autres pas.

Je suis très conscient de la question de la crédibilité; mais regardez la situation, comme elle existe: parmi les causes que la Cour suprême va entendre, regardez le très petit nombre de causes qui aujourd'hui sont de droit civil. L'année dernière, il y en avait six. Sur des lois québécoises, il n'y en a eu aucune. Alors pourquoi la Cour suprême du Canada entendrait-elle une cause sur le droit civil, à moins qu'il y ait une raison nationale? Ou alors, pourquoi ne pas laisser ces causes au Québec? Prenez par exemple une question commerciale, cela peut-être une question de droit civil; mais il y a une question du même genre qui se pose dans le *Common Law*. Et les grandes sociétés, elles, doivent fonctionner dans tout le pays.

• 1435

Nous sommes assurés que la Cour suprême du Canada prendra, et elle a déjà commencé de le faire depuis qu'elle en a le choix, le soin de ne pas s'ingérer dans le droit civil.

M. Bussièrès: Très bien. Ma troisième question touche un problème qui est souvent soulevé ici, qui a été soulevé ce matin également, c'est celui de l'entente entre les provinces, de la procédure qui est adoptée, etc. Je trouverais personnellement avantageux que les institutions politiques, les changements constitutionnels dans un pays soient plébiscités par les citoyens de ce pays-là. Je crois que les citoyens canadiens n'ont jamais eu l'occasion de plébisciter leurs institutions politiques ou les dispositions de leur constitution. Croyez-vous qu'il serait bon, dans cette procédure de révision constitutionnelle, que le gouvernement du Canada, aux termes d'un long processus de

[Traduction]

Mr. Bussièrès: Mr. Chairman, my second question deals with the specific case of the Supreme Court ruling on questions of civil law in the Province of Quebec. Mr. Chairman, do the witnesses have any specific remarks to make concerning this provision of Bill C-60, either officially on behalf of the Quebec Bar Association or on behalf of the two members of the Quebec Bar, I believe, sat on the committee? Are they aware of certain criticisms made by Quebecers with respect to the credibility of Supreme Court rulings concerning to constitutional matters, especially in civil law matters? Have there been official representations from the Quebec Bar? Were there any special representations made by the two members of the Quebec Bar who sat on the committee? Is the committee aware that such criticisms are current in certain Quebec circles?

Mr. La Forest: The proposal was passed unanimously by the committee. There was no criticism on this point. We have had no formal discussions with the Quebec Bar, although we have had some contact with people from Quebec. Some agreed, others did not.

I am very much aware of this question of credibility, but very few civil law cases come up before the Supreme Court. Last year, there were six, and they were no cases dealing with Quebec legislation. So why should the Supreme Court of Canada hear a civil law case, unless it is of national interest? Then, why not let Quebec deal with such cases? A commercial case might involve civil law, but the same sort of problems would arise in a common law case. And the very large firms, do operate right across the country.

We are told that the Supreme Court of Canada, since it now has the choice to do so, will not interfere in civil law.

Mr. Bussièrès: Very well. My third question deals with a problem raised here this morning and concerns the agreements between provinces on the procedure to be followed, I would think it would be to the general advantages for changes in political institutions and the constitution to be settled by plebiscites. I believe that Canadians have never had the occasion to vote on a plebiscite concerning their political institutions or the provisions of their Constitution. Do you believe that it would be a good thing for the Government of Canada, in view of the lengthy discussions involved, to make this new Constitution the subject of a plebiscite?

[Text]

discussion, fasse finalement plébisciter cette nouvelle Constitution?

M. La Forest: Eh bien voici, nous avons discuté de la question sur le plan de l'amendement de la Constitution, et nous avons examiné la possibilité de procéder à un référendum. Nous avons examiné le cas de l'Australie, il y a d'ailleurs quelque chose de semblable aux États-Unis, ou on demande une majorité nationale, et une majorité des États membres.

Quant on a regardé la situation, pour incorporer la voix, si vous voulez, de toutes les provinces, cela demandait des proportions trop élevées. Par exemple, pour l'Île-du-Prince-Édouard, qu'est-ce que cela voudrait dire sur ce plan? Ensuite, quand on regarde la situation particulière du Québec, nous doutons que, à moins d'élever la proportion qu'on devrait y avoir, cela ne serait pas nécessairement la voix du Canada français.

Nous avons examiné plusieurs formules, et nous n'avons pas réussi, comme le rapport l'explique, à en arriver à une solution acceptable. C'est pour cela que nous avons rejeté cette idée-là.

M. Bussièrès: Est-ce que je peux poser une dernière question, monsieur le président...?

M. Matas nous a fait certains commentaires qui faisaient référence au projet de loi C-60. Dans votre résumé des recommandations, à la deuxième partie, *Les objectifs de la constitution*, je n'ai pas remarqué de commentaire pour les objectifs contenus dans votre préambule de la constitution et certaines dispositions du projet de loi C-60 qui servent quand même de préambule à la constitution. Est-ce parce que tout ce que vous avez prévu est couvert pensez-vous par le projet de loi C-60, que vous n'avez pas fait de parallèle entre ce qu'on a dans le projet de loi et les grands objectifs que vous nous donnez à 3.1 et 3.2 du résumé de vos recommandations?

Mr. Matas: No. I would sooner have a section on preamble, not because I felt that there was no difference, it was just the one topic that I did not cover. The government bill deals with all areas of the Constitution as does ours. The government bill, of course, carries forward a lot of provisions that exist now. So what I have tried to do is concentrate on the areas of most significant change from the present situation that the government bill introduces. The areas that I have picked up here to my mind represented the areas where the government has introduced the most significant change.

M. Bussièrès: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Sénateur Fournier.

Le sénateur Fournier: Au sujet du rapatriement de la Constitution, étant donné que cela fait un très grand nombre d'années que l'on en discute et que ce sujet est devenu une cause de malaise, de discussions, de débats, d'études, de complications de toutes sortes, je me demande s'il ne serait pas possible de procéder autrement. Au lieu que le gouvernement canadien fasse le rapatriement de la Constitution, le gouvernement britannique ne pourrait-il pas prendre l'initiative des opérations? Car il n'y a aucun doute que le gouvernement de Londres est parfaitement au courant des difficultés que nous éprouvons à ce sujet-là et qu'il sera également parfaitement au

[Translation]

Mr. La Forest: Well, we discussed this point in regard to amendments to the Constitution, and we studied the possibility of holding a referendum. We studied the situation in Australia, which is similar to the situation in the United States, where a national majority is required as well as a majority of the member states.

We found that the proportional voting formula would give too many votes to some provinces. For example, in the case of Prince Edward Island, what would the voice vote mean? Also, in regard to the particular situation of the Province of Quebec, we doubt that French Canada would be well represented if it had more votes.

We studied many different formulas, but we did not succeed, as the report says, to come to an acceptable solution. So we rejected that particular option.

Mr. Bussièrès: May I ask a last question, Mr. Chairman?

Mr. Matas made certain comments concerning Bill C-60. In your summary of recommendations, in the second part, which deals with constitutional objectives, I see no reference to the objectives set forth in the preamble to the Constitution or to certain provisions of Bill C-60 which do in fact act as a preamble. Is it because you feel that everything you want is already contained in Bill C-60, that you do not compare the bill and the more important objectives which you present in paragraphs 3.1 and 3.2 of the summary of recommendations?

M. Matas: Non. J'aurais préféré inclure une critique du préambule, mais non pas pour dire qu'il était déjà acceptable. C'est un sujet que je n'ai pas abordé voilà tout. Le projet de loi du gouvernement traite de toutes les parties de la Constitution, comme nous le faisons dans notre rapport. Bien sûr, le projet de loi retient plusieurs dispositions actuelles sans les modifier. J'ai donc cherché à concentrer nos efforts sur les changements proposés les plus importants. Les domaines dont j'ai discuté sont donc ceux qui, à mon sens, représentent les modifications les plus importantes proposées par le gouvernement.

Mr. Bussièrès: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Fournier.

Senator Fournier: With respect to the repatriation of the Constitution, since the subject has been discussed for a great many years and has become a cause of unease, interminable discussions, debates, studies, and complications of all kinds, would it not be possible to settle the issue in an entirely different way? Rather than letting the Canadian Government repatriate the Constitution, could not the British Government take the initiative in the matter? There is no doubt that the government in London is perfectly aware of the difficulties we are having with this matter, and their constitutional experts will no doubt be advised of the discussions we are now having.

[Texte]

courant de nos discussions ou du moins que ses experts en droit constitutionnel seront mis au courant des discussions qui auront lieu au cours de nos réunions.

Si le gouvernement de Londres prenait l'initiative des opérations ou de l'opération et décrétait que dorénavant, désormais, la Constitution canadienne en résidence à Londres, votée par le Parlement britannique devra être considérée comme un document canadien appartenant au peuple canadien, il me semble que cela mettrait un terme à toute discussion. Le gouvernement britannique ferait un beau geste et poserait un acte de continuité dans le cheminement, dans le développement de notre marche vers la plénitude de notre souveraineté nationale.

J'aimerais savoir, monsieur La Forest, ce que vous pensez de cette idée que je viens d'émettre.

Mr. La Forest: Il y a deux problèmes. Il y en a un juridique, et il y en a un politique. Sur le plan politique je doute fort que le gouvernement britannique puisse agir de cette façon parce que dans un sens, ce serait mêler des questions qui sont proprement canadiennes. Notre constitution actuelle exige que l'on aille vers le Parlement britannique pour qu'il vote une loi.

De plus, sur le plan juridique, il est très douteux que le Parlement britannique puisse faire cela, parce que selon le statut de Westminster, le Parlement britannique ne peut agir qu'avec l'assentiment du Canada.

Si ce n'est pas une question juridique, mais personnellement je le crois, c'est certainement une question politique. Aussi, il faut que le gouvernement canadien ou le peuple canadien, d'une façon ou d'une autre, en arrive à une solution pour régler ses propres problèmes, lui-même. On ne peut demander, ni au Parlement britannique, ni au peuple britannique, de résoudre nos propres problèmes. C'est à nous d'en arriver à une conclusion.

Mr. Matas: There is one further problem with that suggestion, that it would leave us without an amendment formula. Our own Committee recommended against repatriation without an amendment formula and if we had some form of repatriation initiated in England simply denying responsibility in the future for the British North America Act, that would leave us with a Constitution which really leaves nobody the power to amend it.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you. Senator Lang.

Senator Lang: Thank you, Mr. Chairman. I would like to refer to page 65 of the book. At the top of the page in the first column, it says:

Already Canada is one of the most decentralized federations. In some respects, in fact, the powers of the provinces to interfere with the Canadian national market are greater than that of the constituent states of the European Economic Community. In any event, there is danger that Canadians would cease to identify with a weak central government.

Now based on that premise, I would like to make some observations about the recommendations contained in this document. First of all, Mr. Chairman, the upper House, of course, would be exclusively appointed by the provinces. The

[Traduction]

If the government in London took the initiative and stated that the Canadian Constitution, which is now a British law, adopted by the British Parliament, would henceforth be considered a Canadian document belonging solely to the Canadian people, the whole discussion would then be settled. The British Government would be making a magnificent gesture and would have taken another step forward in our march toward full national sovereignty.

What do you think of such an idea, Mr. La Forest?

Mr. La Forest: The proposal raises two problems. There is a legal one and a political one. Politically, I very much doubt that the British Government could act in such a way, since it would be interfering in issues which are strictly Canadian. Our present constitution requires that we address the British Government in order for it to enact a law concerning us.

Moreover, legally, it is very doubtful that the British Government could do what you propose, because according to the Statute of Westminster, the British Parliament may only act with the consent of Canada.

So if it is not a legal issue, which I believe it is, it is certainly a political one. Also, the Canadian Government and the Canadian people must work out some way of dealing with their own problems. We can ask neither the British Parliament nor the British people to solve our problems for us. We must work the whole thing out for ourselves.

Mr. Matas: Cette proposition soulève un autre problème, puisque nous n'aurions toujours pas une formule d'amendement. Notre Comité ne favorise pas le rapatriement sans une formule d'amendement. Si le rapatriement se fait par l'Angleterre, qui nierait tout simplement la responsabilité future pour l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, nous aurions une constitution dont personne aurait le pouvoir d'amender.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci. Sénateur Lang.

Le sénateur Lang: Merci, monsieur le président. Je vais me référer à la page 73 du rapport où l'on cite:

Le Canada est déjà l'une des fédérations des plus décentralisées. En fait, sous certains aspects, les pouvoirs des provinces d'intervenir dans le marché national sont plus grands que ceux des états constituant la communauté économique européenne. De toute façon, il y a un danger que les canadiens cessent de s'identifier avec un gouvernement central faible.

En me fondant sur cette hypothèse, je voudrais faire certaines observations sur les recommandations du rapport. Les membres de la Chambre haute, seraient bien sûr nommés exclusivement par les provinces. Les lieutenants gouverneurs seraient

[Text]

Lieutenant-Governors would be appointed by the provinces. Appointments to the Supreme Court would be subject to approval by a judicial committee of the upper House which, of course, is appointed by the provinces. As far as the divisions of power are concerned, provincial paramountcy would be in cultural matters. With regard to taxing powers, the provinces would obtain the right to tax indirectly. The federal spending power under that heading, national shared-cost programs, could only be implemented with two-thirds majority carrying in the upper House, of course again appointed by the provinces. The provinces would establish the right to opt out a shared-cost program and be compensated for the moneys thereby lost. In the field of social security, the provincial government have exclusive authority with certain exceptions. The provinces have concurrent powers regarding family allowances, old age pensions, but with provincial paramountcy.

• 1445

Under the heading, Regulation of Trade, the harmonization of interprovincial trade would be subject again to a two-thirds majority of an upper House appointed by the provinces.

Second the general economic objectives that could be implemented by the federal government would be subject to a two-thirds majority again in that upper House appointed by the provinces. In connection with resources, the provinces would have their jurisdiction extended to the three-mile limit and if there were adjoining provinces they could have that limit extended to the Continental Shelf. Sable Island would be declared to be part of Nova Scotia and agriculture becomes exclusively a provincial concern.

Even note under the head works and undertakings declaration as to the general advantage of Canada is again subject to a two-thirds vote in the Upper House and the provinces would have exclusive power over other works whether or not they extended beyond provincial boundaries.

In the field of telecommunications, we would have concurrent dominion and provincial jurisdiction. In international matters, the federal government would be strapped by a necessary ratification by the upper House if a matter fell within provincial competence. Similarly, multilateral trade agreements would require a majority in the provincially appointed Upper House.

Now, Mr. Chairman, in concluding this recital I would like to draw the attention of the Committee to the sections dealing with residuary power, where the whole concept under the BNA Act is turned upside down. The residuary power is now transferred exclusively to the provinces with certain minor qualifications and even within the recommendation is, I suppose, to be incorporated in a constitution the abolition of the national dimensions doctrine.

Now, Mr. Chairman, my question is: how can I make consistent the first quotation that I read and the actual

[Translation]

aussi nommés par les provinces. Les nominations à la Cour suprême seraient sujettes à l'approbation d'un comité judiciaire de la Chambre haute, qui, elle, serait nommée par les provinces. Pour le partage des pouvoirs, la suprématie provinciale serait reconnue dans le domaine culturel. Pour les pouvoirs d'imposition, les provinces obtiendraient le droit d'imposition indirecte. Le pouvoir de dépenser du fédéral, les programmes nationaux à frais partagés, ne seraient appliqués qu'avec une majorité des deux tiers à la Chambre haute, qui, je le rappelle, serait nommée par les provinces. Les provinces établiraient le droit de se soustraire à un programme de frais partagés et de se voir indemnisées pour les sommes ainsi perdues. En matière de sécurité sociale, le gouvernement provincial a pleine autorité, sauf pour certaines exceptions. Les provinces ont des pouvoirs conjoints en matière d'allocations familiales, de pensions de vieillesse, mais c'est elles qui gardent la suprématie.

Sous le chapitre Réglementation du commerce, l'harmonisation du commerce interprovincial serait encore assujettie à un vote majoritaire des deux tiers à la Chambre haute nommée par les provinces.

Deuxièmement, les objectifs économiques généraux que pourrait appliquer le gouvernement fédéral seraient assujettis encore à un vote majoritaire des deux tiers à la Chambre haute nommée par les provinces. Pour les ressources, les provinces verraient leur compétence s'étendre jusqu'à la limite des trois milles, et si cela concernait des provinces contiguës, cette limite pourrait s'étendre jusqu'au plateau continental. On déclarerait que l'Île de Sable ferait partie de la Nouvelle-Écosse, et l'agriculture deviendrait exclusivement de compétence provinciale.

Remarquez que même sous le titre Travaux et entreprises, toute déclaration portant sur l'avantage général du Canada doit encore être assujettie à un vote majoritaire des deux tiers à la Chambre haute, et les provinces auraient le pouvoir exclusif de diriger d'autres travaux, que ceux-ci dépassent ou non les limites provinciales.

En matière de télécommunications, il s'agirait d'une compétence mixte entre le gouvernement fédéral et les provinces. Pour les questions internationales, le gouvernement fédéral serait lié par l'obligation de faire ratifier ses décisions par la Chambre haute lorsque la question relève de l'autorité provinciale. De même, les accords de commerce multilatéraux exigeraient une majorité à la Chambre haute nommée par les provinces.

Maintenant, monsieur le président, pour conclure toute cette liste, j'attirerai l'attention du Comité sur les articles portant sur les pouvoirs résiduels, où toute l'idée contenue dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique se trouve renversée. Actuellement, tous les pouvoirs résiduels sont transférés exclusivement aux provinces, sous certaines réserves, et même, je crois que la recommandation contient l'insertion dans la constitution de l'abolition de la doctrine des dimensions nationales.

Alors, monsieur le président, ma question est la suivante: comment concilier la première citation que j'ai lue avec les

[Texte]

factural recommendations contained in this report? I would like to ask the representatives here today what sort of a federal government you think we would have left if this document became constitutional law?

Dr. La Forest: The problem with your question, of course, is that it is a speech and I can take it seriatim. One of this first things to remember is what kind of federal government we have now. What kind of federation have we got now? And I say to you that much of the things that are being said explicitly here is what is going on in fact, has been going in fact. I am not going to take every one of your powers, but you mentioned the residuary power. Now, what have we done that is so terrible there? We have removed property and civil rights and put expressly into a residuary power what is now a residuary power. The first residuary power that any court looks to under the constitution now is property and civil rights or conceivable local or private matters. It was only under exceptional circumstances that they looked at others.

Now I do not want to go on and on about this but the last time the Supreme Court raised the question about the national dimensions doctrine, they did not rely on it. Rather, they relied on the emergency power in relation to the anti-inflation bill. So what we are doing is preventing a kind of loose kind of peace, order and good government clause that nobody quite knows what it means and about which there have been excessive worries in Quebec. We are simply saying if you are going to have an emergency power, you ought to say so. If you are going to have a residuary power that is primarily provincial, you ought to say so, and ultimately we do have one. I am only taking one of them because it would take me a speech to respond to each one of these things but I might mention about the economic powers and you are asking me since when has the Parliament of Canada made any harmonization of provincial laws. I ask you the question because the only thing I know about is the incorporation of companies. Most of the powers that we ask for two-thirds majority are either new or the kind that the Parliament of Canada has not been able to use in recent years because they know the opposition is too strong and the opposition is strong because of the danger that it affords to a real federation.

So when you add up these things there are areas there now. Mr. Matas has made a list of these things but I must say that when I look at each one of these things that you mention, I am afraid that at times we have gone for more provincial power. At times we have gone for more federal powers so that really we did not take the total picture and you may well be correct, you know, on the totality, but I would like Mr. Matas to speak to that because he has made a kind of list of these things.

Mr. Matas: Well, I think there are three things you have to look at. One of them is the increase in provincial powers which you have given a very complete list of. The other is the

[Traduction]

recommandations réelles contenues dans ce rapport. Nos témoins pourraient-ils nous dire quelle sorte de gouvernement fédéral il nous resterait si ce document devenait droit constitutionnel?

M. La Forest: Le problème que pose votre question est, bien sûr, qu'il s'agit plutôt d'un discours. Une des premières choses à ne pas oublier, c'est le genre de gouvernement que nous avons actuellement. Le genre de fédération que nous avons actuellement. Or, nombre des éléments explicités ici ne reflètent que la réalité actuelle. Je ne veux pas reprendre tous les pouvoirs énumérés, mais vous avez parlé des pouvoirs résiduels. Qu'avons-nous proposé de si terrible? Nous avons supprimé le droit de propriété et les droits civils, et placé expressément dans les pouvoirs résiduels ce qui est déjà aujourd'hui un pouvoir résiduaire. Aux termes de la constitution actuelle, le premier pouvoir résiduel qu'envisagent les tribunaux touche à la propriété et aux droits civils, ou aux questions locales et privées. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'ils en ont envisagé d'autres.

Maintenant, je n'irai pas plus loin à ce sujet, mais la dernière fois que la Cour suprême a soulevé la question de la doctrine des dimensions nationales, elle n'en a pas fait grand cas. Par contre, elle s'est reportée au pouvoir d'urgence en considérant le projet de loi de lutte contre l'inflation. Ce que nous faisons est donc d'empêcher une sorte d'article un peu flou sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement que personne ne sait exactement comment interpréter et qui a toujours beaucoup inquiété le Québec. Nous disons simplement que si l'on veut d'un pouvoir d'urgence, il faut le dire. Si on veut un pouvoir résiduel, essentiellement provincial, ce doit être dit, et en définitive, on en a un. Je ne prends qu'un exemple, car je devrais faire tout un discours si je voulais répondre à chacune des questions que vous avez soulevées, mais je puis, à propos des pouvoirs économiques, vous demander depuis quand le Parlement canadien a-t-il harmonisé les lois provinciales? Je vous pose la question, car tout ce que je sais à ce sujet, c'est que les sociétés se doivent d'être constituées en corporations. La plupart des pouvoirs que nous mettons sous cette clause d'une majorité des deux tiers sont soit nouveaux, soit un genre de pouvoirs que le Parlement n'a pas réussi à utiliser au cours de l'histoire récente, car il sait qu'il se heurterait à une opposition trop forte, et si cette opposition est forte, c'est parce qu'elle constitue un véritable danger pour une fédération réelle.

Donc, quand vous ajoutez tout cela, il y a des domaines bien particuliers. M. Matas a préparé une liste, mais j'avouerai que quand je reprends chacun des éléments que vous avez mentionnés, je dois dire qu'en effet, il nous est arrivé de préconiser davantage de pouvoirs pour les provinces. Par contre, dans d'autres cas, nous préconisons davantage de pouvoirs pour le gouvernement fédéral, si bien que l'on n'a pas pris la chose globalement et que vous avez peut-être raison quand on en arrive au total; mais j'aimerais que M. Matas vous dise quelques mots à ce sujet, car il a préparé un genre de liste.

M. Matas: Ma foi, j'estime qu'il faut observer trois choses. Tout d'abord, l'augmentation des pouvoirs provinciaux dont vous avez donné une liste tout à fait exhaustive. Ensuite,

[Text]

increase in federal powers and we have proposed several increases in federal powers and the other is the decreases in powers of both levels of governments which is in fact what that quote that you originally read out referred to. Now, in terms of the increases in federal powers, I want to draw your attention to the fact that our committee recommended that the central institutions, Parliament, would have power to harmonize intra-provincial trade regulations, and that is a power that does not exist in Parliament now; that Parliament would have power to establish general economic objectives binding on the provinces but it is a power that does not exist in Parliament now. Parliament would have exclusive power to regulate competition; right now parliament is restricted to its jurisdiction over criminal law in regulating competition. Parliament would have concurrent and paramount power respecting intra-provincial telephone services; now the telephone services of the Prairie and Atlantic provinces are within exclusive provincial jurisdiction. Parliament would have exclusive legislative power respecting interprovincial telephones; right now the Prairie and Atlantic provinces rule on long distance rates as they apply to telephone companies within their jurisdiction. We recommend that no provincial international agreement would be valid if it did not conform to Canada's foreign policy; right now there is no invalidity on that basis. Parliament would have power expressly to spend for national purposes in a general welfare; there is no constitutionally expressed power of spending. Parliament would have concurrent and paramount power over closed circuit cable television system; now these powers, it appears, are exclusively provincial. So there is not just a change of power to the provinces, there is a change of power to the federal government as well.

Now in particular, the quote you first made about comparison with the economic community—the point that we wanted to make is that there are no entrenched economic rights to prevent the creation of interprovincial trade barriers in the way that there are in the European economic community. Section 121 of the British North America Act allows for free admission of articles of gross produce and manufacture but is quite limited and we propose that it be extended to services, that it be extended to capital, that it be extended to quantitative restrictions, non-tariff barriers, as well as duties. We also proposed freedom of movement of manpower.

So in order to get an over-all impression of the type of division of powers that we propose, one would have to look not only at the shift to the provinces but the shift to the federal government, the decreases in both levels because of entrenched economic price. And I would say as a generalization the intent of the Committee was to keep more or less the balance we have now, although we had dislocations in one direction or another, depending on the particular power. We were not

[Translation]

l'accroissement des pouvoirs fédéraux, et nous en avons proposé plusieurs, et enfin, la diminution des pouvoirs des deux échelons de gouvernement, ce qui revient en fait à la citation que vous nous avez d'abord lue. Maintenant, pour ce qui est de l'augmentation des pouvoirs fédéraux, j'aimerais attirer votre attention sur le fait que notre comité a recommandé que les institutions centrales, le Parlement, auraient le pouvoir d'harmoniser la réglementation commerciale interprovinciale, et c'est un pouvoir qui n'existe pas actuellement au Parlement; ainsi le Parlement pourrait-il établir des objectifs économiques généraux qui lieraient les provinces, mais ce pouvoir serait nouveau pour le Parlement. Le Parlement aurait le pouvoir exclusif de réglementer la concurrence; à l'heure actuelle, il doit se limiter à sa propre compétence sur le droit criminel dans la réglementation de la concurrence. Le Parlement aurait des pouvoirs mixtes et importants quant aux services téléphoniques interprovinciaux; à l'heure actuelle, ces services dans les Prairies et les provinces de l'Atlantique relèvent exclusivement de la province. Le Parlement aurait un pouvoir législatif exclusif sur les téléphones interprovinciaux; à l'heure actuelle, les Prairies et les provinces de l'Atlantique ont autorisé sur les tarifs interurbains, puisque les compagnies de téléphone relèvent de leur propre compétence. Nous recommandons qu'il n'y ait pas d'accord international-provincial s'il ne se conforme pas la politique étrangère du Canada; à l'heure actuelle, rien ne peut être déclaré invalide pour ce motif. Le Parlement aurait le pouvoir exprès de dépenser aux fins nationales en matière de bien-être général; il n'est pas question de constitutionnalité pour le pouvoir de dépenser. Le Parlement aurait la primauté quant aux pouvoirs communs sur les réseaux de télévision à circuit fermé par cablo-diffusion; aujourd'hui, il semble que cela relève exclusivement des provinces. Donc, il ne s'agit pas simplement de changer pour donner plus de pouvoirs aux provinces, il y a également un accroissement des pouvoirs du gouvernement fédéral.

Maintenant, plus particulièrement, votre première citation sur la comparaison entre le monde économique me pousse à vous répondre qu'il n'y a pas de droits économiques qui empêchent la création de barrières commerciales interprovinciales, comme au sein de la Communauté économique européenne. L'article 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique autorise l'admission libre des articles de produits bruts et manufacturés, mais est très limité, et nous proposons que cela soit étendu aux services, aux barrières non tarifaires, ainsi qu'aux droits de douane. Nous proposons également le libre mouvement de la main-d'œuvre.

Afin de bien comprendre notre formule de partage des pouvoirs, il faut comprendre les répercussions des facteurs économiques sur les deux paliers de gouvernement. De façon générale, nous cherchons à maintenir l'équilibre actuel, bien que certains changements s'imposent. Somme toute, nous ne cherchons ni à centraliser ni à décentraliser.

[Texte]

trying to centralize or decentralize in general, but we were trying to maintain the present balance.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Denis.

Le sénateur Denis: Merci, monsieur le président. Je suppose, comme tous les autres qui m'ont précédé, que le changement ou la modification de la Chambre haute a pour but de refléter les régions plus adéquatement. Ne croyez-vous pas que ces régions sont adéquatement représentées, soit par le gouvernement fédéral actuel ou l'opposition du gouvernement actuel, soit par les gouvernements provinciaux et leurs oppositions? Et si vous voulez aller un peu plus loin, ne croyez-vous pas que les régions sont représentées par les municipalités et ceux qui forment l'opposition des municipalités?

Par conséquent, je me demande pourquoi on ajouterait à toutes ces garanties-là une Chambre haute nommée par des gouvernements provinciaux. Cela veut dire qu'ils vont être recommandés par 10 chefs de partis différents. Ou si vous voulez la représentation selon le vote donné, ce sont 40 chefs qui vont envoyer des sénateurs ici à Ottawa, pour refléter adéquatement les régions. Voyez-vous la tour de Babel qu'on aurait? Qui va diriger ce Sénat-là et qu'est-ce qu'il va faire?

Vous êtes généreux, vous voulez donner toutes les nominations aux gouvernements provinciaux. Par contre, à la cinquième recommandation, vous lui enlevez tous les pouvoirs, ils n'ont aucun espèce de pouvoir. Ils peuvent amender ou rejeter mais si le gouvernement au pouvoir n'est pas satisfait, il dépose de nouveau le fameux bill et cette fois-là il passe, ce qui peut se faire dans l'espace d'une semaine. Par conséquent, il n'y a aucun espèce de veto en ce qui concerne la recommandation de la Chambre haute.

Alors, je pense que vous donnez et que vous retirez avec un élastique. Même les programmes à frais partagés... Ce seront ces différents représentants des 10 gouvernements qui seront ici, trois nommés par les créditistes, deux nommés par les séparatistes, un nommé par les libéraux, un autre nommé par... Comment voulez-vous qu'on s'entende dans la nouvelle Chambre haute pour décider de quelle façon on va procéder pour refléter les besoins des régions? Et encore, il va falloir s'occuper des programmes, à frais partagés. Par conséquent, si cela relève de ce genre d'organisation-là, les provinces n'ont plus rien à faire, elles n'ont plus rien à décider. Elles ne décident pas si elles doivent consentir à des programmes à frais partagés ou si elles doivent avoir la permission de faire ce qu'on appelle le *opting out*. Par conséquent, les conférences fédérales-provinciales sont devenues inutiles puisque tout va être décidé par cette recommandation-là. De quelle façon, pensez-vous, les premiers ministres vont-ils pouvoir faire les nominations? Vous parlez de respecter les régions, de respecter les groupes ethniques. Nous l'avons ici au Sénat. Quand le premier ministre, qu'il soit conservateur ou libéral, décide de nommer quelqu'un au Sénat, il s'assure, autant que possible, que les groupes ethniques soient bien représentés. Nous avons au Sénat à peu près tous les groupes ethniques. Nous avons des Indiens, nous avons un Inuit, nous avons un Ukrainien. Nous avons même un Israélite et des Canadiens français également.

[Traduction]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Denis has the floor.

Senator Denis: Thank you, Mr. Chairman. Along with several of my colleagues, I take it for granted that the proposed changes of the Upper House aim at assuring better regional representation. Do you not think that the different parts of Canada are already well enough represented by the present federal and provincial governments and oppositions? To carry the argument even further, do you not think that the regions are not already represented as well by municipal governments and oppositions?

This is why I questioned the need of a new Upper House, the members of which would be appointed by the provincial government. That would mean that 10 different party heads would be recommending candidates for the new House. If you want a vote-based representation, 40 political leaders at the various levels will be sending Senators to Ottawa in order to assure sufficient regional representation. If that is not Tower of Babel, I would like to know what it is. How would such a Senate work and what would be its responsibility?

You are most generous in wanting to give the provinces the right to appoint members to the new Upper House, but your fifth recommendation would not leave the new Senate much power. It would be able to amend or refuse a bill, but if the government of the day is not pleased, it can present the same piece of legislation once again and get it adopted within one week. This would mean that the Upper House would not have any veto power.

You give with one hand and take away with the other. Picture what would happen in a shared-cost program. You would have representatives from 10 different governments, 3 appointed by the Creditistes, 2 appointed by the separatists, 1 appointed by the Liberals and another one as well. How do you expect all these parties to agree on how to best serve the needs of the regions throughout the country? How would they ever agree on shared-cost programs? This does not leave the provinces much responsibility since they will not be in a position to decide whether or not they will take part in shared-cost programs. The recommendation you make will see to that. And how would the provincial premiers appoint members to the new House? You say there should be ethnic representation in the new Senate, but we already have good ethnic representation. When the Prime Minister, be it Conservative or Liberal, decides to appoint someone to the Senate, he always tries to see that the ethnic groups are represented as fairly as possible. Almost all the ethnic groups are represented in the Senate. They are Indians, a Eskimo, a Ukrainian, a Jew and French Canadians as well. So I think minorities are well enough represented in the present Senate. Would this be true of the kind of Upper House you would like to create? I would like you to prove to me that the new Senate would more efficiently represent the regions and do not forget that you are taking away from us our present right to sponsor bills. This

[Text]

Par conséquent, les minorités sont, je crois, très adéquatement représentées au Sénat actuel. Comment pourrait-il en être ainsi avec le Sénat tel que vous le proposez? Essayez, s'il vous plaît, de me prouver que ce Sénat-là va s'occuper des régions beaucoup plus que nous ne pouvons le faire actuellement au Sénat, sans compter que vous nous enlevez même le pouvoir de parrainer des projets de loi comme nous le faisons actuellement. Cela enlève du travail à la Chambre des communes pour qu'elle puisse s'occuper de problèmes qui sont exclusivement du ressort du groupe des gens élus.

• 1500

Mr. Matas: The Senate in its present form is representative of the whole variety of Canada and its regions and its peoples but the Senate in its present form does not speak for the provinces. The Senators from the provinces do not always in every debate take the point of view of the provincial governments in the provinces from which they come.

Senator Forsey: Why should they?

Mr. Matas: Well, I am trying to point out our proposals. Now the second point is that even if they wanted to do that, they do not bind the provincial governments. They are not restricted, they cannot impose an obligation on the provincial governments by the positions that they take. That is the sort of representation that we have in mind in our own proposal and that is the sort of representation that the present Senate cannot perform.

Now, as far as why should they, the reason we proposed this particular form of representation, and this is something that we said before, is that we feel that we have right now this situation, this level of government of federal-provincial conference that needs a democratization and institutionalization, an opening up and a formalization.

Senator Denis: Do you not think the provinces themselves represent the province? Do you not think it is their job, that the provincial governments can look after the provinces? Is that not their job? And it is not their job to look after federal matters? Would you think it should be a good thing for the federal government to be represented in every province? Why should we not have a house in every province representing the interests of the federal government?

M. La Forest: Eh bien, le problème se pose à plusieurs niveaux. Tout d'abord, on édicte des lois au niveau fédéral avant que les provinces ne les comprennent. Il y a des organismes administratifs aux deux niveaux de gouvernement. Les lois se chevauchent. Si on attend que les problèmes se posent, ce n'est pas comme si, au début, on avait parlé du problème immédiatement. Je ne dis pas que les provinces ne représentent pas leur peuple, mais c'est un peu tard, bien souvent. Cela veut dire qu'il y a des chevauchements. Cela veut dire aussi qu'on a des accords fédéraux-provinciaux et qu'on ne sait pas trop ce que cela veut dire. Ici, on rend cela plus formel. Je ne dis pas que les sénateurs ne sont pas choisis dans les provinces mais ils ne représentent certainement pas le mécanisme provincial.

[Translation]

lightens the load of the House of Commons so that it can deal with problems which have greater interest to the elected representative of the people.

M. Matas: Le Sénat actuel représente toutes les régions et tous les groupes ethniques au Canada, mais il ne parle pas au nom des provinces. Les sénateurs ne défendent pas toujours le point de vue des provinces d'où ils viennent.

Le sénateur Forsey: Et pourquoi le feraient-ils?

M. Matas: J'essaie de vous expliquer nos propositions. Remarquez, même si un sénateur défend le point de vue d'une province, cela n'impose aucune obligation au gouvernement provincial concerné. C'est le genre de représentation que nous cherchons à encourager, puisque le Sénat actuel ne le garantit pas.

Nous proposons ce genre de représentation parce que nous sommes d'avis que la Chambre haute est une institution qu'il nous faudra démocratiser de façon officielle.

Le sénateur Denis: Ne pensez-vous pas que les provinces se représentent déjà assez bien? Ne pensez-vous pas que les gouvernements provinciaux puissent défendre leurs propres intérêts? N'est-ce pas leur devoir? Après tout, la politique fédérale n'est pas du ressort des provinces. Pensez-vous qu'il faille avoir un représentant fédéral dans chaque assemblée législative provinciale? Pourquoi donc ne pas avoir une Chambre à part dans chaque province pour défendre la cause fédérale?

Mr. La Forest: There are several aspects to this particular problem. First of all, federal policy is decided upon before the provinces fully understand what is being done. There are administrative mechanisms at both levels of government and overlapping legislation as well. The provinces are sometimes slow in becoming aware of specific problems, by which I do not mean to say that they do not represent provincial interests as best they can. There is an overlapping of administrations and often as not, provincial-federal agreements are not all that clearly understood. We point this out in our brief and also suggest a remedy. I am not saying that Senators are completely cut off from the provinces, but it is a fact that they do not always defend provincial interests.

[Texte]

Mr. Matas: If I may add just one thing to that, there is a question asked, why not have a House like this in every province to deal with matters where the province overlaps on federal matters. Well, we propose in this upper House, we suggest that in fact not only federal legislation could be discussed there but in fact federal legislation could be discussed there as well.

An hon. Member: Provincial.

Mr. Matas: Sorry, provincial legislation could be discussed there as well.

Senator Denis: But if there is a distribution of power, a clear-cut distribution of power, the federal will have the right to do those kinds of things then and the provincial legislation the same. If the powers are divided adequately there will be no need of a new *chambre haute*.

• 1505

Mr. La Forest: The simple fact is, you know, that in 1867 a great attempt was made at dividing powers so that they did not overlap. They do overlap. I am sure that if we tried in this year they would overlap next year. In fact, the world is not so simple that you can divide it on highly abstract principles. There will be overlap, there is overlap, and it will continue.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to go back to some comments made this morning by our witnesses, particularly with respect to the Supreme Court. In doing so, may I echo the comments that have been made by many members around this table today to the effect that the presentation we have received from the Canadian Bar Association is obviously going to be of great assistance to us as we carry on with our deliberations on the Constitution, and I think we all are very grateful for the kind of careful attention which the Bar Association has given to this very important topic.

Particularly with reference to the Supreme Court, this morning at least indirectly I gathered from our two witnesses that they really did not think very much of the comments that we hear from time to time in the country criticizing the Supreme Court apparently for the judges reflecting their regional or provincial biases rather than deciding cases specifically on legal issues. I think all of us around the table would agree with you most enthusiastically that when that criticism has been offered in the past it has been totally out of place and completely invalid in the kind of comment that it has directed toward the Court. I think recently, for example, of the CIGOL decision affecting the Province of Saskatchewan and the kinds of criticism that came forward following that case from some very senior people in the Government of Saskatchewan who, quite frankly, should have known better in the kinds of criticism that they were directing toward the Court.

I think in the proposals contained in Bill C-60 you see an effort on the part of the Government of Canada to try to finesse that kind of argument, simply to make it an impossible

[Traduction]

Mr. Matas: Vous nous demandez pourquoi on n'établit pas une Chambre dans chaque province afin de régler les problèmes qui résultent de chevauchements d'administration. A vrai dire, nous proposons que les lois fédérales soient discutées dans cette nouvelle Chambre.

Une voix: Vous voulez dire, les lois provinciales.

Mr. Matas: Oui, je voulais dire que les lois provinciales et fédérales soient discutées à la Chambre haute.

Le sénateur Denis: Mais s'il y a un partage des pouvoirs bien défini, les pouvoirs des gouvernements provinciaux et fédéral seront explicites. Si les pouvoirs sont bien répartis, point ne sera besoin d'une nouvelle Chambre haute.

Mr. La Forest: Le fait est qu'en 1867, on s'est efforcé de répartir les pouvoirs de façon à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement, mais effectivement il y a chevauchement. Même si nous faisons des efforts inouïs cette année, l'année prochaine, il y aurait encore chevauchement. C'est que le monde n'est pas si simple qu'on puisse le partager suivant des principes très abstraits. Il y aura encore chevauchement, comme maintenant, et il y en aura toujours.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

Mr. Goodale: Merci beaucoup monsieur le président.

Je voudrais revenir aux propos que nos témoins ont tenus ce matin, surtout en ce qui a trait à la Cour suprême. Je fais mienne certaines remarques faites par plusieurs membres du Comité aujourd'hui. En effet, le témoignage de l'Association du Barreau canadien nous sera d'une aide précieuse au cours de nos délibérations sur la Constitution. Nous sommes très reconnaissants à l'Association du Barreau d'avoir étudié très attentivement ce sujet vraiment important.

Pour ce qui est de la Cour suprême, j'ai cru comprendre, d'après ce qu'ont dit ce matin nos deux témoins, qu'ils n'avaient pas une très haute opinion des critiques formulées par-ci par-là dans le pays au sujet de la Cour suprême. En effet, on reproche parfois aux juges de donner libre cours à leurs préjugés régionaux provinciaux plutôt que de trancher suivant des principes strictement juridiques. Je pense que tous, autant que nous sommes ici, tenons à dire que ces critiques formulées dans le passé étaient tout à fait déplacées et étaient sans fondement. Par exemple, la décision prise récemment dans l'affaire Cigol qui touche la province de Saskatchewan a amené des gens haut placés dans le gouvernement de la Saskatchewan à formuler des critiques qu'ils auraient mieux fait de taire.

A mon avis, ce que propose le Bill C-60 indique que le gouvernement du Canada essaie de supprimer toute occasion de critique pour l'avenir en modifiant le processus de nomina-

[Text]

argument in the future because the process of appointment would be different and provincial governments simply would not have it open to them to raise that kind of criticism as in the past. I take your point that you feel that is perhaps unnecessary because the criticism itself in the past has been invalid. But I wonder how you would see us in the future of this country dealing with that kind of complaint from the provinces which is likely to come forward again if we do not direct our attention to the process of appointments and in some way remove at least the apparent basis for the criticism that some of the provinces have offered in the past? How do we deal with that problem if we do not deal with it in the way that it is described in Bill C-60?

Mr. Matas: I would say that in all every disappointed litigant seems to blame the judge, and that is as true of provinces as it is for everybody else. Frankly, I think the people who are familiar with the judicial process and respecting of the rules of law should just ignore those comments rather than attempt to cater to them, because even though the present system does not, cannot justifiably receive the sort of criticism that it is getting, if we institutionalize a form of regional representation in the courts that sort of criticism might become valid when it was not before. So I do not think we can get around this sort of criticism of the judges as somehow being representative when they are not except to make clear as often as we can, and as loudly as we can that judges are not there as arbitrators, but are there to enforce the rule of law.

Dr. La Forest: On the other question, I think the Committee believed very strongly that the present system of appointment has produced a very good level of judges in the Supreme Court of Canada. At the same time there has been this credibility gap that has existed for some time, whether voiced or not voiced, by people in high public office and as a result in order to get the appearance of justice, because we have no doubt about the courts functioning properly, but we thought that there should be some procedure to give the provinces a voice in it and we chose the technique through the general proposition we made of a judiciary committee in the upper House. That technique or another does not matter but it did seem to us that weighing everything, while we had no criticism with the quality of people who are being chosen, in order to kill that kind of insidious criticism, there should be a voice to the provinces.

• 1510

Mr. Goodale: That certainly was the issue to which I am sure the government was directing itself when they discussed the whole appointment process in the present legislation and perhaps the kind of mechanism that you have described in your report, probably not as dramatically as it is set out in Bill C-60, but nonetheless it seems to have approached the same problems to try to finesse that basis for the criticism. As I think we all agree around this table although the criticism has not been justified it has tended to detract from the reputation of a court which certainly does not deserve that kind of attack and I suppose for the future we would just hope that provincial

[Translation]

tion afin de rendre ce genre de critique impossible. Je sais que vous estimez que ce n'est peut-être pas nécessaire car les critiques que nous avons entendues dans le passé sont sans fondement, mais comment à l'avenir faire face à ce genre de plaintes venant des provinces et qui surgiront de nouveau, sinon en modifiant le processus de nomination et en supprimant ce qui dans le passé a donné lieu à ce genre de critiques? Comment parer à ce problème sinon par le biais des dispositions que renferme le Bill C-60?

M. Matas: En général, tous ceux qui n'obtiennent pas gain de cause tendent à en rejeter le blâme sur le juge, et cela est aussi vrai pour une province que pour un particulier. En toute franchise, ceux qui connaissent bien le processus judiciaire et qui observent les règles de droit ne devraient tenir aucun compte de ce genre de remarques plutôt que de s'y soumettre car même si le système actuel ne se prête pas et ne peut pas se prêter à ce genre de critiques, le fait d'institutionnaliser une représentation régionale aux tribunaux pourrait précisément donner lieu à des critiques fondées alors que ce n'était pas le cas auparavant. Je ne pense pas que l'on puisse faire taire ce genre de critiques à l'égard des juges, qu'on taxe de régionaux alors qu'ils ne sont même pas nommés selon les régions sauf en proclamant aussi souvent que possible que les juges ne sont pas des arbitres mais tout simplement ceux qui sont chargés d'appliquer les règles du droit.

M. La Forest: En réponse à l'autre question, je crois que les membres du Comité sont convaincus que le système actuel de nomination a permis à la Cour suprême du Canada de réunir des juges très compétents. Tout à la fois, il existe un manque de confiance depuis un certain temps, tacite ou exprimé, de la part de gens haut placés. Pour qu'il y ait apparence de justice, car nous ne doutons pas que les tribunaux sont intègres, nous avons cru bon de permettre aux provinces d'avoir voix au chapitre, et voilà pourquoi nous proposons qu'on forme un comité judiciaire à la Chambre Haute. Peu importe qu'on ait recours à cette méthode ou à une autre, car nous estimons, après avoir pesé le pour et le contre, que même si nous n'avons pas de critique à formuler à l'égard de la compétence des juges choisis, il fallait tout de même faire taire toute insinuation en donnant aux provinces voix au chapitre.

M. Goodale: Je suis sûr que c'est dans cet esprit que le gouvernement a décidé de réviser le processus de nomination en incluant des dispositions à cet effet dans le projet de loi. Peut-être que le mécanisme que vous proposez dans votre rapport, même s'il est beaucoup moins draconien que les dispositions du Bill C-60, vise à résoudre le même problème et à faire taire les critiques. Nous convenons tous que même si les critiques sont injustifiées, la réputation de la Cour en souffre et les juges ne méritent pas d'être attaqués de la sorte. Je suppose qu'à l'avenir nous ne pourrions qu'espérer que les gouvernements provinciaux n'aient pas recours à ce genre de

[Texte]

governments would not resort to that kind of tactic in expressing their disappointment or disagreement with the particular judgment, but they certainly in the past, at least in some instances, have resorted to that criticism and it is an issue that one way or the other, whether in the mechanism described in Bill C-60 or in the approach that you have just outlined, I think we are going to have to cope with.

Mr. Chairman, I would like to deal with one, other area specifically flowing from the remarks this morning and that is the general problem of somehow addressing economic issues or economic concerns in a constitutional document which I think we all agree is a very difficult thing to do. As a Westerner, of course, that is something that touches pretty close to home with me because it seems to me in most of the expressions of that old malaise that we call western alienation, many times the roots of that problem are related to economics or to transportation concerns particularly and those things simply are not easy to deal with in the context of the Constitution whereas some of the questions of rights or privileges are more easily addressed and I wonder in specific terms if you have given some attention to the question which has been raised in this Committee by Mr. Collenette and others about the process of appointments to quasi-judicial or advisory federal boards and tribunals which have a very direct bearing upon regional concerns, such as the CTC, for example, or the CRTC as another example. Presently in Bill C-60 the suggestion is made that the chairmen of those boards and tribunals should be subject to review and approval in the upper House which would probably give that regional check on the process but in terms of the decision-making process of those boards, all of the members are important, not just the chairmen. What would you think of the advisability of having all of the members of boards and tribunals that have decisions to make that bear upon regional concerns subject to review and approval in a second chamber to try to provide that very delicate regional balance which is so important from appearance terms as well as from the point of view of substance?

Dr. La Forest: Let me give the answer of the committee on that. I think the committee did consider an upper House as looking at the kind of legislation that would be set up and like any house of Parliament looking generally at the administration of law, when you are discussing law and so on, but the committee did not think that the appointment should be governed by the Upper House. Certainly at the constitutional level it would be extremely difficult to do that. One can import into the constitution the CRTC and so on, so it would have to be in a general fluid kind of way if you were going to do that. One member of the committee did think that there should be this kind of thing of consultation at the subconstitutional level.

• 1515

I think, too, as in other cases, as in the case of the Supreme Court, the committee was mindful of the fact that the more difficult it is to appoint a person, the more difficult it is to get a very good person who will not want to go through those procedures and we are not unmindful of the fact that the

[Traduction]

manœuvres pour faire connaître leur mécontentement ou leur désaccord par suite d'un jugement donné. Dans le passé, il est indéniable qu'à l'occasion on a formulé ces critiques et il existe donc un problème que nous devons résoudre d'une façon ou d'une autre, soit par le biais du mécanisme qu'offrent les dispositions du Bill C-60 ou par le biais du mécanisme que vous-autes nous offrez.

Monsieur le président, je vais aborder un autre domaine pour faire suite à certains propos qu'on a tenus ici ce matin. Il s'agit de la façon de traiter les questions économiques ou encore les problèmes économiques dans un document constitutionnel. C'est une tâche très difficile, tout le monde en conviendra. Je suis de l'Ouest et l'économie a pour nous des résonnances bien particulières, car si l'on entend dire de plus en plus souvent qu'il existe un malaise qu'on appelle l'aliénation de l'Ouest, c'est parce que le problème a des racines économiques, qui touchent le transport, notamment. Ces problèmes ne sont pas faciles à résoudre dans le contexte d'une constitution, à la différence de questions de droits ou de privilèges qui y trouvent mieux leur place. Je me demande si vous vous êtes penchés sur l'économie dont M. Collenette et d'autres membres du Comité ont parlé en citant l'existence de commissions fédérales consultatives ou quasi-judiciaires et de tribunaux qui se préoccupent surtout de questions régionales, et je songe ici à la CCP ou au CRTC, par exemple. Le Bill C-60 propose que la nomination des présidents de ces commissions et tribunaux soit sujette à l'approbation de la Chambre haute, ce qui permettrait une participation régionale non seulement au processus de nomination mais également au processus de prise de décisions, car il ne faut pas oublier que tous les membres de ces commissions sont importants et qu'il ne s'agit pas uniquement de se préoccuper du président. Que diriez-vous si la nomination des membres de ces commissions et tribunaux, dont les décisions ont une incidence capitale pour les régions, était sujette à l'approbation de la seconde Chambre afin de maintenir le meilleur équilibre régional possible, car ce dernier a son importance pour les apparences comme pour la substance, n'est-ce pas?

M. La Forest: Je vais vous donner la réponse des membres du comité là-dessus. Ceux-ci ont envisagé une Chambre haute qui étudierait tout projet de loi à cet effet et, comme tout autre Chambre du Parlement, se préoccuperait de l'administration générale de la loi. Le comité n'était cependant pas d'avis que la Chambre Haute devrait régir la nomination des membres de ces organismes. Il est entendu que cela serait extrêmement difficile à réaliser par le biais de la Constitution. On pourrait très bien faire une petite place dans la Constitution pour le CRTC, etc. Mais il faudrait que ce fût en termes généraux. Un des membres du comité était d'avis qu'il faudrait prévoir des consultations à un niveau sous-constitutionnel, si vous voulez.

Comme dans d'autres cas, notamment dans le cas de la Cour suprême, le comité a bien compris que plus le crible serait fin avant de nommer quelqu'un, plus la difficulté serait grande quand il s'agirait de convaincre une personne compétente de se soumettre à une montagne de procédures. Nous n'avons cepen-

[Text]

government, and I think that has been true of all governments, has made a clear attempt to bring in people from the various provinces. The problem is that very often if you owe from the Maritimes and you are up here, you cease to be a Maritimer, that is a little harder, but sometimes it certainly happens in the West and that is part of the problem. I think if you went around these boards you would probably find that there has been a very clear attempt to put in people from the various provinces.

Mr. Goodale: I think it is probably fair to say—Mr. Chairman, do I take it from your signal that my time has just about expired?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes, just about.

Mr. Goodale: Can I just have one further question then? In practical terms, could we hear again from our witnesses any other comment or any other practical suggestion they might care to offer at this stage about how these economic concerns, apart from the general expressions which we see in the section on regional disparity and so on, apart from that in a practical way is it possible for a constitutional document to address those things that lie at the basis of western alienation, or is that something that has to be addressed by other policies?

Dr. La Forest: Well we tried to do that and it may not be the method, but somehow or other one of the reasons for western alienation is that for many years somehow the westerners are on the wrong side of the house from their perspective and do not have a direct voice.

Mr. Goodale: We are changing that.

Dr. La Forest: We tried to change that and it is true of a certain type of Quebecers, if I may say so, that these people are not represented and that is why we tried the upper House. Now the technique may be wrong, but somehow I think that is the kind of thing that you give a direct voice.

In addition, I think that the West as a new region was obviously controlled from here and this has left a residue of where we are being controlled and this has been focused in terms of resources, as you know. It does make clear what is not as clear in the document that the resources are for the provinces to handle. This, of course, is a very important local economic factor. It is only when it moves into the regulation of interprovincial trade that the federal Parliament can come in. So it was an attempt to reach out for a solution to that kind of problem.

Mr. Goodale: I certainly appreciate the complexity of it.

Mr. Matas: There is one point I wanted to raise in relation to the government bill. I note that the government bill provides for some sort of locking in of a statute that provides for payment of money to the provinces so that an equalization statute, once passed by Parliament, could not be repealed by Parliament, that it would become, in effect, constitutionally entrenched. We make no such proposal. But in this area we

[Translation]

dant pas oublié que tous les gouvernements, tels qu'ils soient, ne ménagent pas les efforts quand il s'agit de nommer des gens de diverses provinces. Il est indéniable que très souvent, quand quelqu'un se déplace des Maritimes pour venir ici, il cesse d'être un habitant des Maritimes et cela est encore plus vrai pour quelqu'un qui vient de l'Ouest. Le problème se situe là. Si on devait faire le décompte des membres de toutes les commissions, il ressortirait qu'on a essayé de nommer des gens de toutes les provinces.

M. Goodale: Je pense qu'il sera juste de dire... Monsieur le président, venez-vous de me faire signe que mon temps est écoulé?

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Pratiquement.

M. Goodale: J'aurais posé une autre question. Le témoin pourrait-il nous faire part, en plus de la motion générale qui se trouve à l'article sur la disparité régionale, d'une autre suggestion pratique qui tiendra compte de ces préoccupations économiques? Mis à part ce que contient cet article, est-il possible qu'un document constitutionnel tienne compte des choses comme ce qu'il est convenu d'appeler l'aliénation de l'Ouest, ou bien doit-on compter pour cela sur d'autres politiques?

M. La Forest: Et bien, nous nous sommes penchés sur la question et la méthode qui s'impose à l'esprit n'était pas la bonne. Quoiqu'il en soit, on ne peut s'empêcher d'attribuer l'aliénation de l'Ouest au fait que depuis plusieurs années, les gens de l'Ouest se sont toujours retrouvés du mauvais côté de la Chambre et n'ont donc pas directement droit au chapitre.

M. Goodale: Mais nous voyons à remédier à cela.

M. La Forest: Nous avons essayé de changer la situation. Il est vrai que certains Québécois ne sont pas représentés. Voilà pourquoi nous avons proposé la Chambre haute. La technique que nous préconisons n'est peut-être pas la bonne. Mais elle pourra peut-être permettre à ces gens d'avoir voie au chapitre directement.

De plus, je pense que l'Ouest, comme une nouvelle région, a toujours été contrôlée à partir d'ici. Ce qui a toujours donné lieu à un résidu concrétisé dans les ressources, comme vous le savez. Même si le document ne précise rien au sujet des ressources, il est clair que c'est aux provinces de s'en occuper. Voilà donc un facteur économique local très important. Ce n'est que lorsqu'il s'agit de la réglementation du commerce interprovincial que le Parlement fédéral entre en jeu. Nous avons donc essayé de trouver une solution au problème.

M. Goodale: Je comprends bien que le problème est complexe.

M. Matas: J'aimerais soulever un point en ce qui a trait au projet de loi du gouvernement. Je constate que le projet de loi du gouvernement prévoit la consécration d'une loi qui aurait pour effet de verser aux provinces certaines sommes d'argent, une sorte de loi de péréquation qui, une fois adoptée par le Parlement, ne pourrait pas être abrogée. Une telle loi serait donc entérinée dans la Constitution. Pour notre part, nous ne

[Texte]

felt that we should not have the courts in effect forcing the federal government to pay out money.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well this ends the first round of questioning and if I am not mistaken, up to now four members of the Committee have asked to participate in the second round. The names I have are those of Mr. Breau, Senator Roblin, if I am not mistaken, Mr. Caccia and Mr. Guay. et M. Guay . . . Pardon, monsieur Dawson?

M. Dawson: Vous avez dit hier soir, monsieur le président, que M. La Forest devait présenter un deuxième mémoire ou faire une deuxième intervention à titre personnel?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, je ne pense pas qu'il s'agisse de cela maintenant, parce que je crois que M. La Forest a donné ses opinions personnelles en cours de route, il peut d'ailleurs le confirmer lui-même.

M. Dawson: Okay

• 1520

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président.

Premièrement, sur la question des droits linguistiques, j'y reviens encore même après les explications que M. Matas et M. La Forest ont données plus tôt, parce que je trouve vraiment que la position de votre comité est un peu faible sur cette question-là.

Tout d'abord, pour traiter une des questions que M. Matas a soulevées ce matin lorsqu'il disait qu'on ne pouvait pas protéger toutes les minorités dans une constitution, j'aimerais lui rappeler que dans le cas de la minorité francophone il ne s'agit pas d'une autre minorité. Bon nombre d'entre nous pensons que la minorité francophone en dehors du Québec fait partie d'un des groupes fondateurs du pays. Je veux donc tout simplement faire cette mise au point.

Quant à la question à laquelle M. La Forest m'a répondu, ce matin, je parle de ma dernière question, lorsqu'il a dit qu'il n'est pas sage de mettre trop de détails dans la constitution, que cela devait demeurer une «structure légale» ou un *framework*, ce sont les mots dont il s'est servi ce matin, je suis d'accord avec cela. Mais ce n'est pas ce que le Bill C-60 propose dans le domaine linguistique. Et c'est là que je trouve la position de votre comité un peu faible. Comme vous le faites en terme général, tout simplement pour des raisons symboliques, pour les questions d'importance régionale, je pense qu'il serait bon que pour des questions qui peuvent avoir une importance linguistique, que l'on soit aussi général, que l'on ne donne pas trop de déficits comme M. La Forest le disait ce matin, car cela peut être dangereux. Je suis d'accord. Qu'on ne laisse pas cependant des groupes de citoyens penser que leurs droits linguistiques étant lésés par une action politique de la Chambre des communes, ils n'ont qu'à aller simplement en cour de justice. Car c'est une procédure qui peut prendre du temps, et qui demande de l'argent, des ressources . . . Lorsqu'il y a une vérification politique dans une deuxième Chambre, il me semble que cela peut être beaucoup plus efficace, et cela pourrait rassurer beaucoup plus, non seulement les groupes

[Traduction]

proposons pas cela. Nous estimons qu'il ne faudrait pas créer une situation qui ferait que les tribunaux de fait forceraient le gouvernement fédéral à verser de l'argent aux provinces.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Cela termine le premier tour de questions. Si je ne m'abuse, quatre membres du comité ont demandé à parler au second tour. Il s'agit de M. Breau, du sénateur Roblin, de M. Caccia et de M. Guay . . . and Mr. Guay . . . Pardon me, Mr. Dawson?

Mr. Dawson: Mr. Chairman, you said last night that Mr. La Forest had a second presentation to make or he wanted to make a second personal intervention.

The Joint Chairman (Sen. Lamontagne): No, I do not think that it is the case now since I think Mr. La Forest has given us his personal opinions as we went along. But let us ask him.

Mr. Dawson: Okay.

The Joint Chairman (Sen. Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

First of all, I will get back to this question of language rights once more even after the explanations given by Mr. Matas and Mr. La Forest earlier because I really find that your committee's position on that is rather weak.

Now, concerning one of the questions raised by Mr. Matas this morning when he said that it was impossible to protect all minorities with a constitution, I would like to remind him that the francophone minority is not just another minority amongst others. A goodly number of us believe that the francophone minority outside Quebec belongs to one of the two founding groups of the country. I simply wanted to make that point.

As for that last question of mine which Mr. La Forest answered this morning, when he said that it would not be wise to put too much detail in the Constitution and that it should remain a "legal structure" or framework—those are the words he used—I quite agree with him. However, that is not what Bill C-60 suggests in the language area. And that is where I find your committee's position a bit weak. Like you, for generally symbolic reasons and for questions of a regional importance, I believe it would be best, for questions of linguistic import, that these be set out as generally as possible and that not too many details be settled beforehand. As Mr. La Forest was saying this morning, that could be dangerous. I quite agree. However, groups of citizens should not be led to believe that, were their linguistic rights to be infringed upon by the House of Commons, they would only have to go before the courts. After all, that is a procedure that will take time and which requires money and other resources . . . It seems to me that political checks and balances in a second house would be much more efficient and that this would go further towards reassuring not only the minority francophone groups outside of Quebec but also those inside of Quebec.

[Text]

minoritaires francophones en dehors du Québec, mais même ceux du Québec.

Même si vous n'êtes pas d'accord avec le mécanisme de ladite majorité, et je vous approuve sur ce point, je ne suis pas d'accord avec ce mécanisme-là moi non plus, j'aimerais vous supplier d'étudier avec beaucoup d'attention, au moins le principe qui consiste à avoir une vérification politique, pas quelque chose que l'on laisse à une cour, mais quelque chose qui soit une vérification politique dans la deuxième Chambre, pour la question des droits linguistiques.

Mr. Matas: If I may give an answer to that, the remark I made earlier did not simply say all minorities but it also said all rights. The point I wanted to make there is that with the system we propose, there are some minority language rights that are protected where we do not expect the constitution to rely on simply the will of the majority.

Mr. Breau: Yes. I agree with you as long as you define linguistic rights narrowly and just from the legal standpoint. Maybe the word "rights" is not the right one. Maybe we should talk about development of the French language in the case of the French language, but in that political effort that Bill C-60 represents, there is more than the strict legal sense to the words "linguistic rights". It includes, in my view, for example, cultural infrastructures like radio and television, which seem to be a prerequisite to the survival of the French language in some areas. So in the strict legal sense you are right that the entrenchment of the Bill of Rights should be enough, but there are a series of things that an insensitive House of Commons and an insensitive government could do that would not impair the legal rights but would really impair the development of the French language, and it is in that sense that I think there should be a political check in the second chamber.

Mr. Matas: All we can do is to present to you our own opinion which, of course, you are free to reject if you wish, but...

Mr. Breau: I am appealing to you to accept mine.

Mr. Matas: But our protections were twofold. One of them was the entrenched specific legal right and the other was the division of powers.

Mr. Breau: Okay. I was waiting for you to say that. The division of powers in terms of the French language protects Quebec. It does not protect those of us who are not in Quebec. It is quite the contrary. It may hurt us. For those of us who are of the French language outside Quebec, giving more powers to the provinces will not necessarily guarantee that we will have our rights more protected. I think, traditionally, we have always wanted a strong federal government to be able to do that. So, the division of powers revealed as giving assurances to Quebec does not give me any assurances because Quebec will not necessarily want to protect me.

[Translation]

You do not like the so-called majority mechanism, and I agree with you on that point, since I do not like it either. But I would like you to study very attentively at least the principle which says that there should be political checks and balances, not something to be left to the courts, but something which gives a power of political checks and balances to the second house in the matter of language rights.

Mr. Matas: Si vous me permettez de répondre à cette question, j'ai parlé tout à l'heure non seulement de toutes les minorités, mais aussi de tous les droits. En d'autres termes, grâce au système que nous proposons, certains droits linguistiques des minorités se trouvent protégés lorsque la Constitution ne précise pas qu'on doit tout simplement s'en remettre à la volonté de la majorité.

Mr. Breau: Oui. D'accord, si l'on définit les droits linguistiques de façon étroite en ne tenant compte que de l'aspect juridique. Peut-être le mot "droits" n'est-il pas le bon. Peut-être faudrait-il parler d'épanouissement de la langue française, dans le cas de cette dernière, mais dans ce document politique qu'est le Bill C-60, il y a beaucoup plus que le sens strictement juridique des mots «droits linguistiques». D'après moi, par exemple, il est aussi question d'infrastructure culturelle comme la radio et la télévision qui semblent être des prérequis si l'on veut que la langue française survive dans certaines régions. Donc, dans le sens strictement juridique, vous avez raison et la consécration offerte par la Charte des droits et libertés devrait suffire. Il y a néanmoins toute une série de choses qu'une Chambre des communes ou qu'un gouvernement insensible pourrait faire sans toucher aux droits accordés par la loi, mais qui nuiraient à la promotion de la langue française et il me semble donc que la deuxième Chambre devrait avoir un certain pouvoir de contrôle.

Mr. Matas: Nous ne pouvons que vous présenter, notre point de vue que vous êtes libre de rejeter si vous le désirez, mais...

Mr. Breau: Je vous demande d'accepter le mien.

Mr. Matas: Mais nous proposons deux mesures de protection. Tout d'abord, des droits précis consacrés par la loi et, ensuite, la division des pouvoirs.

Mr. Breau: Parfait. C'est ce que je voulais vous entendre dire. En ce qui concerne la langue française, cette division des pouvoirs protège le Québec. Elle ne protège pas ceux d'entre nous qui ne sommes pas du Québec. Au contraire. Cela peut nous nuire. Pour nous, francophones hors Québec, donner plus de pouvoirs aux provinces ne garantit pas nécessairement que nos droits seront mieux protégés. Historiquement, je crois que nous avons toujours compté sur un gouvernement fédéral fort pour le faire. Donc, cette division des pouvoirs qui donne certaines assurances au Québec ne m'en donne pas, à moi, parce que le Québec ne voudra pas nécessairement me protéger.

[Texte]

• 1525

M. La Forest: En général, nous comprenons ce que vous nous dites sur le peuple fondateur. Nous ne nous sommes pas servis de ces mots-là parce que nous sommes conscients du fait que dans bien des parties du Canada, les gens qui sont parfois des Ukrainiens, des Allemands affirment être des... Mais nous avons énoncé dans la Constitution, de façon symbolique, que les deux groupes linguistiques sont égaux au Canada.

Nous exposons ce que la Constitution doit faire. Deuxièmement, nous voulons protéger certains droits qui nous semblent absolument nécessaires sur le plan d'un gouvernement. Quant à l'autre question, nous l'avons envisagée surtout en tenant compte de la possibilité d'une Chambre haute qui représenterait les deux groupes linguistiques, et nous avons rejeté cette chose-là. Je ne sais pas jusqu'où notre pensée est allée.

Comme vous le dites, vous n'aimez pas le mécanisme...

M. Breau: Mais j'aime le principe.

M. La Forest: On doit arriver à un mécanisme adéquat.

M. Breau: Vous en avez un. Vous en avez suggéré un, vous pour les questions d'importance régionale. Vous exigez les deux tiers des votes de la Chambre haute. Cela pourrait être deux tiers dans le cas de la protection des droits linguistiques aussi.

M. La Forest: Mais là, il faut aussi que vous arriviez à la question de définition. Il faut aussi que vous souleviez toutes sortes de problèmes juridiques chaque fois. Et moi, cela me pose des difficultés sur le plan technique. Sur l'autre plan, je ne sais pas si nous avons discuté du problème comme tel, nous, au comité. D'abord, nous nous sommes demandé si nous devions avoir un organisme qui représenterait le groupe linguistique...

M. Breau: Pour ce qui est du domaine strictement juridique, la justice devrait pouvoir s'en occuper. Mais d'après moi, la question du développement de groupes minoritaires, de la protection de leur langue, dépasse de beaucoup la question juridique. La question juridique est importante, peut-être même primordiale. Mais il y a toute une autre gamme de choses qui sont importantes et c'est pour cette raison qu'il serait peut-être bon d'étendre aux questions linguistiques le principe qui veut qu'on donne à la deuxième Chambre certains pouvoirs spéciaux, particuliers, comme vous le proposez dans le cas des questions d'importance régionale. Je ne suis pas nécessairement en désaccord avec vous là-dessus. Ce n'est pas seulement sur le plan strictement juridique, je le répète.

Supposons que la Chambre des communes veuille réduire les services de Radio-Canada aux communautés francophones de l'extérieur du Québec. Supposons que la Chambre des communes veuille faire cela. Moi, si je faisais partie de la deuxième Chambre, je pourrais politiquement interpréter cela comme allant à l'encontre du respect des droits linguistiques des francophones. Donc, je pourrais m'y opposer. Et ensuite, il y a l'interprétation. Est-ce une question d'ordre linguistique ou non? Ce serait une interprétation politique.

M. La Forest: Vous m'avez posé de temps à autre des questions politiques, moi aussi, je vais vous en poser une. Croyez-vous qu'au Canada actuel, une fois que le Parlement

[Traduction]

Mr. La Forest: Generally speaking, we understand what you mean when you talk about founding races. We did not use those words because we are conscious of the fact that in many parts of Canada the people who are sometimes Ukrainian, German, claim to be... but in the Constitution, in a symbolic way, we did say that the two linguistic groups are equal in Canada.

We are saying what the Constitution should do. Second, we want to protect certain rights which seem absolutely necessary to us from a government point of view. As for the other question, we looked at it taking especially into account the possibility of an Upper House which would represent both linguistic groups and we rejected that notion. I do not know how far we finally went on that.

As you say, you do not like the mechanism.

Mr. Breau: But I do like the principle.

Mr. La Forest: An adequate mechanism must be found.

Mr. Breau: You have found one. You suggested one for questions of regional importance. You asked for two thirds of the vote in the Upper House. It could also be two thirds when language rights are to be protected.

Mr. La Forest: But at that point you also have to get into the question of definitions. You will also have to bring up all kinds of legal problems every time. And I can see all kinds of technical problems there. On the other hand, I do not know if our Committee discussed that problem as such. First of all, we discussed whether we should have an organization representing the linguistic group...

Mr. Breau: The courts should be able to take care of the strictly legal areas. However, in my view, this question of the development of minority groups and of the protection of their language goes far beyond the legal question. The legal question is important and perhaps, even, the first one that should be dealt with. But there are all kinds of other things that are important and that is why it might be best to apply to language questions the principle that the Second House be given certain special, particular powers as you have suggested for questions of regional importance. I do not necessarily disagree with you on that. I repeat, this is not only on a strictly legal level.

Say the House of Commons wanted to decrease the services offered by Radio Canada to francophone communities outside Quebec. For the sake of argument, let us say that. Now, if I were a Member of the Second House, I could interpret that, politically, as being contrary to the respect of francophone language rights. Therefore, I could oppose the measure. Then there is the question of interpretation. Is it or is it not a question of language? This would be a political interpretation.

Mr. La Forest: From time to time, you have put political questions to me; now I will put one to you. Do you believe that in today's Canada, now that the federal Parliament has enacted

[Text]

fédéral a édicté des lois pour protéger ou fournir des services aux francophones et étant donné la force des Canadiens français dans ce pays, y compris au Québec, parce que le Québec, malgré tout, s'intéresse toujours aux minorités de l'extérieur, ...

Mr. Breau: Oui, il s'en occupe depuis quelques mois.

Mr. La Forest: ... croyez-vous qu'il soit possible qu'on enlève ces droits-là aux francophones de façon déraisonnable?

Mr. Breau: Écoutez. Premièrement, le Québec s'occupe des minorités francophones de l'extérieur du Québec depuis quelques mois seulement, d'après moi. Cela, je le regrette. Mais j'espère que jamais au Canada on n'aura un désir politique d'enlever des droits aux gens. De fait, si on avait toujours cet optimisme-là, on n'aurait pas besoin de constitution du tout. On pourrait dire: tout le monde va être gentil à l'avenir. Je ne pense pas qu'une constitution va tout protéger. C'est comme un contrat de mariage. Le contrat ne vaut plus rien lorsque les deux n'ont plus le désir de demeurer ensemble. Je suis d'accord avec vous sur cette interprétation d'une constitution. Vous voulez, pour des raisons symboliques, que soient respectées les questions d'importance régionale. Moi, je pense qu'il est important aussi que le pays puisse s'exprimer politiquement sur certaines questions linguistiques et donner des garanties spéciales. Il est possible qu'un jour on ait au Canada un gouvernement ou une Chambre des communes ayant une très forte majorité qui serait insensible à ces questions-là. J'espère que cela n'arrivera jamais, mais cela peut arriver.

• 1530

Mr. Matas: There are a couple of things that I would like to say to that. First of all, it may well be that the divisions of power is not an answer in our proposal but it is not an answer in the proposal of having, let us say, a two-thirds vote on linguistic questions anyway. Because if it is a matter of jurisdiction then it would not go to the House of Commons.

Mr. Breau: Right.

Mr. Matas: Secondly, I suppose our committee made a judgment that the French minority was strong enough in the House of Commons and would be strong enough in the reconstituted Upper House in the way that we propose to reconstitute it that there would not need to be additional protections to have questions of linguistic significance properly debated, and those rights in a larger sense become adequately protected. That was our own judgment.

If this Committee should feel that the political structure of the House of Commons is such that it is possible for the francophone group not to have significant influence at all in the future, there needs to be legal protections because there are not in-built political ones and the Committee might come to a different opinion than our committee did.

the Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Roblin.

Senator Roblin: Mr. Chairman, the response that Mr. Breau has made on language has been bothering me, too, to some

[Translation]

ted legislation to protect or give certain services to francophones, without forgetting the power of French Canadians in this country, including Quebec—because Quebec, whatever else, is still taking interest in minorities outside its borders ...

Mr. Breau: Yes, they have shown some interest over the last few months.

Mr. La Forest: ... do you then believe it possible that those rights might be unreasonably taken away from francophones?

Mr. Breau: Let us be realistic. First of all, Quebec has been taking interest in francophone minorities outside Quebec for the last few months only, in my opinion. That is regrettable. But I hope that Canada will never, politically, wish to take rights away from the people. If we could always be that optimistic, we would not need any Constitution at all. We could say: everybody is always going to be nice in the future. I do not think that a Constitution will protect everything. It is like a marriage contract. The contract is worthless when the partners do not wish to stay together. I agree with your definition of a Constitution. For symbolic reasons, you would like to respect the questions of regional significance. I also think it is important that the country make a political statement on certain linguistic questions and give special guarantees. There is the possibility that one day, in Canada, we might have a government or a House of Commons with a strong majority which would be insensitive to those questions. I hope that that will never happen but it might.

Mr. Matas: J'aimerais vous dire deux mots à ce propos. Tout d'abord, il se peut fort bien que la division des pouvoirs n'est pas une réponse, en ce qui concerne notre proposition, mais ce n'est pas une réponse non plus si l'on propose, disons, une majorité des deux tiers pour les questions linguistiques. Après tout, s'il s'agit d'une question de juridiction, la Chambre des communes n'en serait point saisie.

Mr. Breau: Vrai.

Mr. Matas: Deuxièmement, je crois bien que notre comité a décidé que la minorité francophone était assez forte au sein de la Chambre des communes et qu'elle le serait toujours dans la nouvelle chambre haute que nous proposons pour qu'on n'ait point besoin de protection additionnelle, lors de débats sur des questions de langue. Ces droits, dans le sens le plus large, sont bien protégés. C'est ce que nous avons pensé.

Si votre comité croyait que la structure politique de la Chambre des communes est telle qu'il serait possible que le groupe francophone voit s'étioler son influence au fil des années, il faudrait alors songer à une protection juridique, car la politique n'offre aucune protection d'office et il se peut fort bien que votre comité en arrive à une conclusion différente de la nôtre.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, la réponse de M. Breau concernant la langue m'inquiète aussi, jusqu'à un cer-

[Texte]

extent, because in the Bill of Rights that we have here, as I understand it, its guarantees of educational rights are limited. Furthermore, even that does not come into effect until the provinces opt in. So we are in the danger of adopting as a constitution a device that will permit one set of Canadians to have certain legal rights and another set of Canadians not to have certain legal rights, and that seems to be a defect of the legislation.

I think your definition of rights in the educational matter is much better than the one we have in the bill and I hope we can improve the one in the bill.

I would like to know whether I really understand, though, what you are driving at with the second chamber. As I have listened to the argument develop, it seems to me that the way you seem to be approaching this is that you would like the second chamber to be something like an institutionalized dominion-provincial conference. The provinces could nominate their men, which might include the premiers, and presumably that could change them around; they might put the premier up, if it is an important matter. And the federal government can also be represented there in terms of speaking though not in terms of voting. Would I be going too far in saying that the essence of your suggestion is that we institutionalize the federal-provincial conference in terms of this Upper House?

Mr. La Forest: It is very close to that. Somehow or other we do have to get the provinces and the federal government closer together for quite a large number of decisions. We have chosen this method. If we do not have that one we had better go about thinking of another one that is better than the federal-provincial conferences, which often come too late in the game, and where decisions are not made in a formal fashion; and sometimes because they are made behind closed doors you do not know what the decision is.

When you have laws, one of the great functions of parliament apart from getting parties is that at some stage of the game a particular procedure is followed. The procedure is terribly important to the sanctity of law. There is no procedure for the deals between the federal and provincial governments now made through these conferences and then brought back to the House. And we do not know quite what the considerations are. That somehow has to be formalized. The method we have chosen may be found by people, who are working in the context of Parliament, who will know this is not practical. Well, I exhort you, if this is not practical somehow or other we have got to come up with one. So it is very close to that.

• 1535

Secondly, it is close to that in several respects. The regions here are heard at a very early stage in legislation. The spokesmen are informed about what goes on at the provincial level because the way laws intermesh now is such that information should be made available immediately. Then again like the federal-provincial conference, it permits the two bodies to do together what each cannot do alone.

[Traduction]

tain point, parce que si j'ai bien compris la charte des droits que nous avons ici, les garanties offertes en ce qui concerne les droits à l'éducation sont limitées. De plus, ces droits n'entrent en vigueur que lorsque les provinces décident de les entériner. Il y a donc le danger que nous adoptions une constitution qui permettrait à une partie des Canadiens d'avoir certains droits et à une autre partie des Canadiens de n'en point avoir, ce qui me semble être un défaut dans ce qu'on nous présente.

Je crois que votre définition de droits eu égard à l'éducation est meilleure que celle qui se trouve dans le bill et j'espère que nous pourrions améliorer cette dernière.

Cependant, j'aimerais savoir si j'ai bien compris où vous voulez en arriver avec la deuxième chambre. Au fur et à mesure des arguments, il m'a semblé que vous voudriez que la deuxième chambre soit une sorte de conférence fédérale-provinciale permanente. Les provinces pourraient y nommer des membres et y compris, peut-être, les premiers ministres, et ils pourraient peut-être même les remplacer de temps à autre; peut-être le premier ministre provincial y serait-il nommé s'il s'agissait d'une question d'importance. Et le gouvernement fédéral y aurait aussi ses représentants qui pourraient prendre part aux débats, mais sans avoir le droit de vote. Iraï-je trop loin en disant que l'essentiel de votre proposition serait d'institutionnaliser les conférences fédérales-provinciales qui deviendraient alors cette chambre haute?

M. La Forest: C'est presque cela. D'une façon ou d'une autre, les provinces et le gouvernement fédéral devront se mettre d'accord sur un grand nombre de problèmes qui exigent une décision. Nous avons choisi cette méthode. Si nous ne l'adoptons pas, il vaudrait mieux songer à une autre meilleure que ces conférences fédérales-provinciales, qui ont souvent lieu trop tard pour influencer les règles du jeu, et où les décisions ne se prennent pas officiellement; aussi, les décisions sont parfois prises à huis clos et on ne sait pas toujours ce qu'il en est.

Quand un peuple a des lois, une des fonctions les plus importantes du Parlement, à part d'être le lieu de rencontre des partis, est de s'assurer qu'une procédure précise est suivie à chaque étape. La procédure est très importante lorsqu'il s'agit de consacrer une loi. Il n'y a aucune procédure fixée pour en arriver à une entente entre les gouvernements fédéral et provinciaux, lors de ces conférences dont les résultats sont ensuite communiqués à la Chambre. Et nous ne connaissons jamais le fond des problèmes. Il faudrait donc songer à adopter une procédure. Il se pourrait fort bien que les gens qui œuvrent dans le contexte du Parlement trouvent que la méthode que nous proposons n'est pas pratique. Si elle n'est pas pratique, je vous exhorte d'en trouver une, car il nous en faut une absolument. Alors, oui, c'est presque comme vous dites.

Deuxièmement, c'est presque comme vous dites pour plusieurs autres raisons. Dans ce cas les régions se font entendre dès les premières étapes de l'étude des textes législatifs. Les porte-parole sont informés de ce qui se passe à l'échelon provincial, puisque les lois provinciales et fédérales sont tellement liées entre elles que les informations doivent être diffusées immédiatement. Tout comme dans le contexte d'une

[Text]

Senator Roblin: It has certainly this significant feature, that as things stand at present the federal-provincial conferences may resolve nothing in the sense of reconciling the two parties, whereas in your procedure if you institutionalize it in this way, there will be a two-thirds vote for or against. I would suggest to you that it may slow down the operations of federal machines considerably. I leave it as an open question whether that is a good or a bad thing.

I would like to ask a question or two about the division of powers. I was particularly interested in the point raised by Senator Lang in respect of the residual powers under the constitution, and I confess that gives me a little problem here. Your explanation clarified the matter considerably because I gather you are saying that most of these residual matters are property and civil rights anyway, so what is the problem. But it seems to me that if you look over history, the reason why we have to change the BNA Act at all, or one of the main reasons why we are worried about the division of powers, is changing social views on the nature and role of government, and secondly the advent of new technology which presents us with things we never had before.

It seems to me that this is a very broad clause you modify it only by the words "unless it is clearly beyond provincial interest". I know this is not a legal document, but you are going to have quite a time defining that in a legal document in such a way as not to leave within the provincial arena all these matters respecting changing social views on the nature and role of government and the changing technology of our times. How can you help us resolve that problem?

Mr. La Forest: I think a great deal of the federal activity about new concerns, for example in social security and so on, has been met by the power of spending rather than the power of legislation in the narrow sense, because of course the power to spend is a legislative power. We would enshrine it expressly in the constitution so that nobody can question the power of the federal government to spend. There are some constitutional safeguards in relation to shared cost programs, and here we came to very much the same decision as the Joint Committee of a few years ago. But I think that is where the new things have come in.

When you say clearly beyond the interests of a province, I think words of this kind are almost invariably used in those cases where the peace, order and good government clause has been used to give federal powers. For example, if you look at the radio case, if you look at offshore resources, in great measure this is clarification, doing away with what has concerned people.

I am very familiar with at least the academic community in Quebec, and they are fearful in the extreme of the national dimensions doctrine. They are fearful at all times that this will be used to transfer something that is now within provincial

[Translation]

conférence fédérale-provinciale, cela permet aux deux organismes de faire ensemble ce que seuls ils ne peuvent accomplir.

Le sénateur Roblin: Il est bien certain que dans la situation actuelle les conférences fédérales-provinciales peuvent être vouées à l'échec dans la conciliation des deux parties, alors que si comme vous le proposez on institutionnalisait ce genre de cadres, il faudrait une majorité des deux tiers favorable ou défavorable aux propositions. Vous n'ignorez certainement pas que cela risque le ralentir considérablement les activités fédérales. Reste à savoir si c'est bon ou mauvais.

J'aimerais poser une question ou deux sur la division des pouvoirs. Le point soulevé par le sénateur Lang m'a particulièrement intéressé. Je dois avouer que les pouvoirs résiduels prévus par la Constitution me laissent un peu perplexe. Votre explication m'a considérablement aidé car j'ai cru comprendre que la plupart de ces questions résiduelles touchent la propriété et les droits civils. Toutefois il me semble que si l'on interroge l'histoire, la raison qui nous amène en fait à changer l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou si vous voulez une des principales raisons qui font que nous nous inquiétons du partage des pouvoirs, c'est que l'opinion publique évolue quant à la nature et au rôle du gouvernement et, deuxièmement, que les progrès technologiques nous obligent à faire face à des situations que nous n'avons jamais connues.

J'estime donc que c'est un article extrêmement large parce que la seule restriction que vous y mettez est «à moins que cela dépasse clairement les intérêts provinciaux». Je sais qu'il ne s'agit pas là d'un document légal, mais vous allez avoir bien du mal à définir cela dans un document légal de façon à ne pas laisser dans le domaine provincial toutes ces questions touchant l'évolution de l'opinion publique sur la nature et le rôle du gouvernement ainsi que les nouvelles technologies de notre époque. Pouvez-vous nous aider à résoudre ce problème?

M. La Forest: Je crois qu'une grande partie de l'activité fédérale sur les nouveaux problèmes que pose la sécurité sociale etc. est de considérer dans le cadre du pouvoir de dépense, plutôt que du pouvoir législatif au sens étroit du terme, car il est évident que le pouvoir de dépenser est également un pouvoir législatif. Nous l'entérinerions expressément dans la constitution de sorte que personne ne puisse mettre en doute le pouvoir de dépenses du gouvernement fédéral. Il y a certaines garanties constitutionnelles pour les programmes de frais partagés et nous en sommes arrivés là presque à la même conclusion que le comité mixte d'il y a quelques années. Cependant, je crois que c'est là que sont intervenus les nouveaux éléments.

Quand on dit: «qui dépasse clairement les intérêts d'une province», je pense qu'une telle terminologie sert presque toujours là où il s'agit d'invoquer la clause paix, ordre et bon gouvernement pour donner au fédéral certains pouvoirs. Par exemple, prenez le cas de la radio, des ressources au large de nos côtes; c'est dans une grande mesure plus claire et cela permet d'éliminer certaines préoccupations.

Je connais très bien que le milieu universitaire du Québec et je puis vous dire qu'il craint terriblement la doctrine des dimensions nationales. Ce milieu craint tout le temps que cette doctrine puisse être invoquée pour transférer de la province au

[Texte]

power into the federal one. So really it is a question of defining what is there now, and not let it seep around the edges.

I think that was the general attitude we had, and I rather think these words go close to doing that.

Senator Roblin: Would you also perhaps say that the question of using the national spending power is restricted by the two-thirds majority in your standing Dominion-provincial conference, so that if it could be approached that way, also it might be subject to a provincial block?

I have the same kind of problem really with some other items in this distribution of powers. On 12 (4) in the summary we have here, the province has no power to impose a tax that has a tendency to be automatically passed on by the taxpayer to a person outside the province. I am at a loss to know whether you could really limit, very much, provincial taxation power in that way, because it might be argued that what tax is not passed on to somebody ultimately the consumer pays one way or another. It may involve the question of royalties and so on. We have been all through that recently. So I am not really too sure whether that limitation on provincial taxing powers, if it is a desirable thing, which apparently you think, is going to be easy to handle. Do you have any thoughts about that?

• 1540

Mr. La Forest: Let me say that under the existing division of power the problem is by no means easy. I have spent a lot of time personally delving into the arcane problem of what is a direct and what is an indirect tax. The only justification I can find for that distinction as left by the courts is that in fact it does those two things: it prevents barriers and also custom duties, between the provinces and in addition, it prevents that kind of tax which is imposed on one person and you know immediately it is going to go.

The clearest example I can come up with is a sales tax at the manufacturers level. If you permit the provinces to do that, it would mean that for everything manufactured in Ontario the people of New Brunswick would automatically pay it. That is really the kind of thing we have in mind, you see: to prevent that sort of thing while permitting the provinces to levy that kind of tax within the province which they cannot do now because it is an indirect tax. The indirect tax thing is really a matter of form and it does not really concern itself primarily.

So what we tried to dig out was that part we think is sound: that the Government of Ontario should not be able to tax New Brunswick residents. I use two provinces, being a Maritimer; those are the ones, you know. So that is the kind of thing we are afraid of. And there are a number of these. Effectively, that is what the indirect tax does. But it brings along with it a whole residue of problems of a highly technical nature that we would do well to avoid.

Perhaps in drafting a final constitution that might be better done. My guess is the courts would get the message, because

[Traduction]

fédéral les pouvoirs actuellement provinciaux. Il s'agit donc en fait de définir ce qui existe actuellement et de ne pas entretenir la confusion.

Je crois que c'était l'attitude générale qui nous a guidé là-dedans, et je crois que c'est là l'explication de cette terminologie.

Le sénateur Roblin: Voulez-vous dire aussi que ce pouvoir de dépenses nationales se trouve limité à la possibilité d'un veto des deux tiers de votre conférence fédérale-provinciale permanente de sorte que dans ce sens, ce pouvoir lui-même pourrait être bloqué par les provinces?

Je me pose le même genre de question pour certains autres éléments de votre répartition des pouvoirs. Au paragraphe 12(4) du résumé que nous avons ici, la province ne peut imposer de taxe qui ne pourrait être automatiquement passée du contribuable à une personne résidant à l'extérieur de la province. Je ne sais vraiment pas si on pourrait limiter ainsi le pouvoir de taxation provincial, parce qu'on pourrait dire que les taxes que le contribuable ne paie pas sont payées en fin de compte par le consommateur d'une façon ou d'une autre. Il peut y avoir une question de redevance, etc. Nous en avons déjà discuté. Je ne sais donc pas s'il est souhaitable de limiter les pouvoirs de taxation provinciaux, ce que vous semblez croire très facile à faire. Avez-vous des opinions à ce sujet?

M. La Forest: En vertu du partage actuel des pouvoirs, ce problème est loin d'être facile à résoudre. J'ai consacré beaucoup de temps à essayer de faire la distinction entre les taxes directes et les taxes indirectes. A mon sens, la seule justification qu'on peut trouver à une telle distinction est qu'elle a deux résultats: elle empêche les barrières et les droits de douane entre les provinces et de plus, elle empêche qu'on impose une taxe à une personne, au quel cas on sait immédiatement ce qui se produit.

Le meilleur exemple que je puisse vous donner, c'est la taxe de vente imposée aux manufacturiers. Si on autorise les provinces à l'imposer, cela voudrait dire que la population du Nouveau-Brunswick paie automatiquement cette taxe sur tous les produits fabriqués en Ontario. C'est ce que nous voulons dire, vous voyez: nous voulons empêcher cette situation tout en autorisant les provinces à percevoir ce genre de taxe à l'intérieur de la province, ce qu'elle ne peut faire maintenant parce que c'est une taxe indirecte. C'est en fait une question de forme et ce n'est pas la taxe elle-même qui nous préoccupe.

Nous avons essayé de trouver un moyen d'imposer cette taxe tout en empêchant par exemple le gouvernement de l'Ontario d'imposer les habitants du Nouveau-Brunswick. J'ai nommé ces deux provinces, étant moi-même originaire des Maritimes. C'est donc cela qui nous fait peur, et ce n'est pas tout. Or, c'est bel et bien le résultat d'une taxe indirecte. Elle s'accompagne cependant de toute une série de problèmes de nature hautement technique qu'il vaudrait mieux éviter.

On pourrait peut-être le faire en rédigeant la Constitution définitive. J'ai l'impression que les tribunaux comprendraient,

[Text]

that is what they have been trying to do all these years with the definitions of direct and indirect taxation.

Senator Roblin: I thank you. I predict a lot of problems with that one. Am I through?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes. Mr. Caccia.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman. On the subject of patriation: to those of us who believe in the theology that a certain procedure in Canada is to be followed to bring about patriation, to Westminster to bring about patriation, to use an ecclesiastic term, your proposal that action can and should be entirely taken in Canada sounds almost iconoclastic. So can you explain how you have come to that conclusion?

Mr. La Forest: Obviously there are two ways in which states have traditionally become independent or declared their constitution, if you will, because obviously we are independent. One of them is by action taken in the country, saying to the rest of the world: this is our thing, we are doing it ourselves. And that is recognized. I do not think if you have the political will to do that in Canada you would get external problems of a high degree. The advantage to doing that is the surge of nationality which goes with it. Or you can use the other method, that is to say, you go through the legal motions, but you try as much as possible to Canadianize it.

The Committee opted for the first. Clearly it is a difficult thing and you will see that the Committee split on that one; there is a minority view. The majority of the Committee was of the view that it is important for Canada to stand on its own feet, to be seen by Canadians to be standing on its own feet. But I think it hedged its bets a little bit by getting all the provinces and the federal government to agree—you would then have every government that exercises ultimate legislative power in Canada. The Committee felt that this kind of self-assertion would help the strong national identity that it was seeking.

Mr. Caccia: But in pure technical terms, you are saying that this route, namely of taking action entirely in Canada, is constitutionally possible?

Mr. La Forest: Well, it has been done in other countries. It does mean that you are breaking the existing legal order . . .

Mr. Caccia: Well, what do you mean by "breaking the existing legal order"?

Mr. La Forest: By saying you are establishing a new legal order in this way.

Mr. Caccia: But is it a legal action?

Mr. La Forest: Pardon me? In a sense, if you wish, when you get to that high political sphere, the only language that you can really speak is politics—it is legal politics at that stage.

Now, we are not the first to recommend this for Canada. I believe I saw something by no less a constitutional lawyer than Frank Scott some years ago recommending that very approach. So it is possible: it has been done in a number of places; but it does mean that you are making a breach with the

[Translation]

parce que c'est ce qu'ils essaient de faire depuis des années, en essayant de définir l'imposition directe et l'imposition indirecte.

Le sénateur Roblin: Merci. Je peux voir que cela nous posera beaucoup de problèmes. Mon temps est-il expiré?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui. Monsieur Caccia.

M. Caccia: Merci, monsieur le président. Au sujet du rapatriement: pour ceux d'entre nous qui croient que la procédure de rapatriement au Canada doit être suivie par une procédure corollaire à Westminster, votre proposition selon laquelle ce processus devrait se faire entièrement au Canada semble iconoclaste, pour utiliser un terme ecclésiastique. Pourriez-vous expliquer comment vous en êtes venus à cette conclusion?

M. La Forest: Traditionnellement, les États sont devenus indépendants ou ont adopté leur constitution de deux façons, et nous sommes évidemment indépendants. Premièrement c'est le pays qui prend l'initiative et qui se déclare souverain au regard du monde. Cet État est ensuite reconnu. Je ne crois pas que s'il y avait une volonté politique de ce genre au Canada, qu'on s'y opposerait beaucoup de l'extérieur. Cette façon de procéder a un avantage, elle s'accompagne d'une affirmation de la nationalité comme telle. On peut procéder d'une autre façon, suivre le processus juridique et essayer de le canadienniser autant que possible.

Le comité a choisi la première méthode. C'est très difficile à faire et on constate que le Comité est divisé sur cette question, qu'il y a une opinion minoritaire. La majorité des membres du comité estimait important pour le Canada de voler de ses propres ailes et que les Canadiens soient conscients de leur nouvelle indépendance. Il a voulu assurer sa position en s'efforçant d'obtenir l'accord de toutes les provinces et du gouvernement fédéral et d'avoir l'appui de tous les gouvernements qui exercent un pouvoir législatif au Canada. Le comité a estimé que ce genre d'affirmation aiderait à créer une identité nationale forte.

M. Caccia: Du point de vue purement technique, vous dites qu'il est constitutionnellement possible pour le Canada de prendre toutes ces mesures unilatéralement?

M. La Forest: D'autres pays l'ont fait. Cela veut dire qu'on enfreint l'ordre existant . . .

M. Caccia: Que voulez-vous dire par là?

M. La Forest: Parce que de cette façon, on établit un nouvel ordre juridique.

M. Caccia: Mais est-ce que c'est légal?

M. La Forest: Excusez-moi? Dans un sens, si vous voulez, on tombe à ce moment-là dans un domaine purement politique, et c'est alors légal.

Nous ne sommes pas les premiers à faire cette recommandation en ce qui concerne le Canada. Je crois que c'est Frank Scott, avocat constitutionnel très réputé, qui a recommandé il y a quelques années cette méthode. C'est donc possible: On l'a fait à plusieurs reprises, mais cela ne veut pas dire qu'on brise

[Texte]

established legal order. But legal order at that level is largely a political question; it is a political legal question: Do the people accept it? And I have no doubt that if you had that kind of backing by all the governments of Canada that it would be accepted, and then you can do what has been done in other countries, take precautions by new swearing-in of judges because they are the people who administer the constitution.

Mr. Caccia: Going back for a moment to the Supreme Court, in the text of your recommendation it is not quite clear whether you are recommending an age limit of 70. If you are recommending an age limit of 70, the question is: why?

Mr. La Forest: I think we are recommending the age of 70. This was done, for example, as well during the Victoria Charter, and I think the story is that there was some talk a while ago of how difficult it is to remove judges, and I argued that it should be extremely difficult to remove Superior Court judges constitutionally. There was mention of the infirmities of age. This is one way to avoid that problem and to bring in this very difficult constitutional process.

In a way it is sad because I do know of judges who have functioned far better at an advanced age than they did when they were younger, simply because of increased wisdom . . .

Mr. Caccia: Not only judges.

Mr. La Forest: . . . but you do have to balance somewhere. You might have argued, why 75?

Senator Forsey: Yes. What about Sir Lyman Duff?

Mr. La Forest: I agree with that. I fully agree with that, at the same time with a very significant number of people. I will mention another very able judge, and I was disappointed that he had to retire at 75, and it was Mr. Justice Rand, whom I greatly admired. His opinion was that it is right to do it that way. He had no doubt about it, even after he was retired.

Senator Forsey: What would he have said of 70?

Mr. La Forest: I do not know.

But you do have to have a balance. We tended to follow the one here that was given at Victoria.

Mr. Caccia: This is your only bench-mark, is it: Victoria?

Mr. La Forest: It was the only bench-mark that we had. Clearly, of course, infinitely better than 65, which seems to me to be violating human rights very easily, to almost everybody.

Senator Forsey: Oh? How so? Why not 65?

Mr. La Forest: Why not 50?

Senator Forsey: Right.

Mr. Caccia: Mr. Chairman, one final question, since the time is moving along.

In the section of your brief that deals with language rights you seem to be proposing an approach that goes right beyond the one in the bill: namely, you look at the whole of Canada rather than a few provinces on the question of pleading or processing civil cases as well as the trial for criminal offences and so on, and this is most desirable. Now, some of us are told

[Traduction]

tous nos liens avec l'ordre établi. A ce niveau, l'ordre établi est en fait une question largement politique, il s'agit de savoir si la population va l'accepter, et c'est tout. Je suis certain que si vous aviez l'appui de tous les gouvernements du Canada, elle serait acceptée et que vous pourriez alors faire ce qu'on a fait dans d'autres pays, en prenant soin d'assermenter à nouveau les juges parce que ce sont eux qui vont appliquer la constitution.

M. Caccia: Revenons un instant à la Cour suprême, vos recommandations semblent envisager un âge limite de 70 ans. Si c'est bien ce que vous recommandez, je vous demande pourquoi?

M. La Forest: Je pense que nous recommandons une limite de 70 ans. On l'avait fait également dans la charte de Victoria, et je pense que cela vient des récentes et longues discussions sur la difficulté de révoquer les juges, j'ai dit qu'il serait extrêmement difficile de révoquer des juges de la Cour suprême en se fondant sur la constitution. On a mentionné les infirmités de l'âge. C'est une façon d'éviter le problème et de résoudre cette difficulté d'ordre constitutionnel.

C'est assez triste, d'une certaine façon, parce que je connais des juges qui étaient beaucoup plus efficaces à un âge avancé que dans leur jeunesse, parce qu'ils avaient grandi en sagesse . . .

M. Caccia: Pas seulement les juges.

M. La Forest: . . . mais il faut faire la part des choses. On aurait pu également se demander pourquoi pas 75 ans.

Le sénateur Forsey: Oui, prenez le cas de Sir Lyman Duff.

M. La Forest: Je suis d'accord, et c'est vrai pour beaucoup de personnes. Je peux vous mentionner également un autre juge qui a dû se retirer à 75 ans, ce qui m'a beaucoup désappointé, c'était le juge Rand que j'admire beaucoup. Il a cru que c'était bien de procéder de cette façon. Cela n'a jamais fait aucun doute dans son esprit, même après qu'il se soit retiré.

Le sénateur Forsey: Qu'aurait-il dit de 70 ans?

M. La Forest: Je ne sais pas.

Il faut cependant faire la part des choses. Nous avons adopté la proposition avancée à Victoria.

M. Caccia: C'est votre seul repère, Victoria?

M. La Forest: C'est le seul que nous avions. De toute façon je trouve que c'est infiniment mieux que 65 ans qui me semble enfreindre les droits de la personne, quelle que soit sa profession.

Le sénateur Forsey: Oh! Comment? Pourquoi pas 65?

M. La Forest: Pourquoi pas 50?

Le sénateur Forsey: Oui.

M. Caccia: Vous êtes président, une dernière question puisque l'heure avance.

Dans votre mémoire, vous parlez des droits linguistiques et vous semblez proposer une position qui va plus loin que le projet de loi: vous considérez l'ensemble du Canada plutôt que quelques provinces lorsqu'il s'agit de causes civiles aussi bien que criminelles etc. C'est fort souhaitable. Certains d'entre nous ont entendu dire que les juges du pays n'avaient pas tous

[Text]

that there is a lack of language skills amongst judges across the nation to achieve this goal. Now, if that is correct, what role, if any, would your association want to play in order to correct this lack of skills?

• 1550

Mr. La Forest: This question, of course, was very seriously raised at the committee level, whether there were language skills, and the committee came to the conclusion that there were. I would add one other thing. So long as it is not required there will be less language skills. But when it becomes the rule that you can be heard in French in a criminal case, for example, you will get judges, and I think most of the provinces have judges, and if this cannot seriously be done that way then the rights of the individual to have a criminal case heard in his own language may demand that you even go outside the province. But we did not go that far. We were of the view that the language skills are really there. It is not an easy problem, it is also an expensive problem, but very cheap in terms of what it buys.

Mr. Caccia: Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Guay.

M. Guay: Merci, monsieur le président. Je pense être un des derniers membres du Comité à avoir à poser des questions. Devant tout ce qui s'est dit depuis neuf heures trente en présence des deux témoins du Barreau canadien, avec leur rapport que nous avons en mains, nous avons aussi les recommandations de leur comité, j'essaie quant à moi, d'en tirer des conclusions, car nous aussi nous avons à rédiger pour le 10 octobre un rapport préliminaire, ou provisoire. Et je voudrais savoir si je me trompe; quand vous dites que vous rejetez comme absurde le séparatisme, que vous rejetez un statut particulier pour une province... lorsque vous rejetez aussi le statu quo, lorsque vous rejetez la souveraineté-association, enfin, quand je regarde le préliminaire de votre rapport, et les articles 1 à 6 de vos recommandations, je m'aperçois que l'on se rejoint énormément. J'aimerais, monsieur le président, que les deux témoins nous disent quels sont les points du Bill C-60 avec lesquels nous sommes, non pas en désaccord, mais en accord. Est-ce que le préliminaire du Bill C-60 est accepté? Quand je lis le préliminaire du rapport du comité je vois:

Une nouvelle constitution canadienne est nécessaire... la nouvelle constitution devrait être canadienne... amendée, et mise en vigueur par des mécanismes proprement canadiens...

Peut-on dire et pourrions-nous dire lorsque nous devons rédiger notre rapport,—c'est la question que je vous pose—quels sont les points sur lesquels nous nous rejoignons le plus, quant au Bill C-60?

M. La Forest: Je ne sais pas; c'est assez difficile parce que je n'ai pas examiné le Bill C-60, comme je vous l'ai dit. M. Matas l'a fait un peu. Nous sommes certainement d'accord sur le fait qu'il doit y avoir une nouvelle constitution, et qu'elle doit être purement canadienne. Nous sommes d'accord aussi sur le fait qu'il doit y avoir un préambule. Je trouve cependant la chanson un peu longue; je dois dire que les objectifs et le

[Translation]

les compétences linguistiques nécessaires pour faire. Si tel est le cas, quel rôle, le cas échéant, votre association voudrait-elle jouer pour remédier à cette lacune?

M. La Forest: Dans notre comité, nous avons essayé de déterminer si ces connaissances linguistiques existaient, et nous avons conclu par l'affirmative. Je ferai remarquer que tant que les connaissances linguistiques ne seront pas obligatoires, elles seront moins courantes, mais lorsque la loi permettra qu'une cause criminelle soit entendue en français, par exemple, on trouvera les juges, qui sont déjà là, je crois, dans la plupart des provinces. Si ce n'est pas possible, il sera peut-être nécessaire de choisir une autre province pour respecter le droit du citoyen à avoir un procès criminel dans sa propre langue. Mais nous ne sommes pas allés jusqu'à faire cette proposition. Nous avons estimé que les connaissances linguistiques existaient déjà. Ce n'est pas une chose facile, elle entraînerait des dépenses, mais cela vaudrait bien les résultats obtenus.

M. Caccia: Je vous remercie.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Guay

Mr. Guay: Thank you, Mr. Chairman. I believe I am one of the last members of the Committee to be asking questions. In the light of what has been said since 9.30 this morning in the presence of the two witnesses from the Canadian Bar Association and in view of the report and recommendations of their Committee, I would like to try and draw some conclusions since we will also have to draw up an interim or preliminary report for October 10. I would like to know if I am correct in some of my assumptions. When you say that you reject separatism as absurd and you are against a particular status for a province..., when you also reject the status quo and sovereignty-association, and when I read the preliminary section of your report and Recommendations 1 to 6, I realize that our positions are very close. I would like the two witnesses to tell us on which point of Bill C-60 we are, not in disagreement but, rather, in agreement. Is the introduction to Bill C-60 acceptable? In the introduction to the Committee's report, it is said:

A new Canadian Constitution is necessary... a new Constitution should be Canadian..., amended and implemented through truly Canadian mechanisms...

When we draw up the report, would it be possible for us, and this is a question I am asking, to indicate on which points we agree the most in respect of Bill C-60.

Mr. La Forest: I could not really say; it is rather difficult for me since I have not examined Bill C-60, as I have already told you. Mr. Matas has looked into it more. We certainly agree with the fact that there should be a new Constitution and that it should be truly Canadian. We also agree with the need for a preamble. However, I found that the present litany is a bit long; in my opinion, the objectives and preamble should

[Texte]

préambule, il me semble, devraient être rédigés d'une façon beaucoup plus courte et beaucoup plus à la manière d'une constitution. Là-dessus on se rejoint beaucoup. Sur les droits de l'homme nous avons ajouté, je crois, le droit à la vie privée ainsi qu'à l'information. Sur les droits linguistiques, nous, nous tenons compte de tout le Canada. Nous trouvons que c'est important sur le plan de la protection, sans doute, mais à la longue cela se ferait. Cela est terriblement important cependant sur le plan symbolique de dire aux Francophones qu'ils sont égaux aux autres et partout au pays. Alors, sur ce point-là nous avons fait cette distinction. Je crois que le Bill C-60 parle aussi des disparités régionales. Quant aux Cours, nous les avons consacrées dans la constitution. Pour la Cour suprême du Canada, il y a des différences assez importantes, très importantes à mon avis; nous trouvons que neuf juges c'est déjà beaucoup pour en arriver à des décisions. Nous trouvons qu'il n'est pas nécessaire de faire des procédures expresses quant au droit civil, parce que quand la Cour suprême devra entendre ces causes-là, ce sera à cause de l'aspect national.

• 1555

Quant à la question du choix, on trouve déjà la formule de Victoria très compliquée et celle-ci est encore plus compliquée. On a cherché à en trouver une autre. Je dois dire, par exemple, que tout le monde est d'accord pour essayer de trouver une formule pour que les provinces soient représentées. De là à en trouver une de bonne, c'est tout autre chose. C'est très difficile.

Ensuite, quoi d'autre? Sur la seconde Chambre, il s'agit d'une Chambre nommée sans doute, mais celle que nous proposons est vraiment représentative. Nous avons un concept entièrement différent. Le comité n'est pas d'accord du tout avec celle-là.

Pour ce qui est de la répartition des pouvoirs, le Bill C-60 n'y touche pas, ce sera dans la 2^e phase, mais je crois que dans l'ensemble, il cherche à donner des pouvoirs exclusifs, comme nous l'avons fait: pas de status particulier. De ce côté-là, cela se ressemble je crois.

Maintenant, M. Matas a fait une étude plus approfondie que moi, et il serait peut-être intéressant d'écouter ses commentaires.

Mr. Matas: Yes. I have a couple of words I can add. I would say that although there are many differences, as we pointed out here today, there are, of course, many similarities as well, and it is perhaps worthwhile emphasizing these similarities as well as similarities to several other projects of constitutional reform that have come out recently. My own perception of the history of constitutional reform in Canada is that the better has become the enemy of the good; that everybody, in trying to propose a system that is a better form of reform, has prevented the agreement that has allowed any reform to take place at all and we have been left with the status quo as a result. I think that although each of the various groups from our own perspective may suggest particular changes that are different and that we have particular proposals that vary from institution to institution, the substance of the matter is that a new constitution is better than the present constitution; that this Committee proposes constitutional change and we must not let the

[Traduction]

be presented in a shorter fashion more in keeping with that of a Constitution. I think that on that score we are of the same opinion. As far as human rights are concerned, we added the right to privacy and information. In the matter of language rights, we include the entire country. We believe that this is important, not only from the point of view of protection, where action was likely to be taken in the long run anyway, but also very important on a symbolic level to make clear to French speakers that they are equal to other citizens throughout the country. Therefore, on this particular point, we made this distinction. I believe that Bill C-60 also deals with regional disparity. Also the courts, we have them entrenched in the Constitution. With respect to the Supreme Court of Canada, some important differences should be noted; we find that nine judges is already a large number when it comes to making rulings. In our opinion, it is not necessary to establish special procedure for civil law since such cases would come before the Supreme Court only when there is a national dimension involved.

As for the matter of selection, the Victoria formula already strikes us as very complicated and this one is even more so. We attempted to find another solution. I should point out that everyone wants to find a formula ensuring provincial representation but finding a good one is another matter altogether. It is very difficult.

What else then, in addition to the points I have mentioned? Considering a second House, it would be an appointed House but our proposal would be truly representative. We have an entirely different concept. The Committee is not at all in agreement with the Bill on that point.

Turning to the division of power, Bill C-60 does not deal with this matter, which is to be postponed until the second phase. But I think that on the whole, it is in favour of exclusive power, as we are, rather than a particular status. Our positions are similar.

Since Mr. Matas is more familiar with the Bill than I, it would be interesting to hear his comments.

M. Matas: Oui, je pourrais ajouter quelques observations. Tout comme les différences, que nous avons signalées aujourd'hui, nous avons aussi bien des points de convergence qu'il vaudrait sans doute la peine de souligner, de même que les ressemblances avec plusieurs autres projets de réforme constitutionnelle proposés récemment. D'après ma perception personnelle de l'histoire de la réforme constitutionnelle au Canada, le mieux est devenu l'ennemi du bien, c'est-à-dire que tout le monde, en voulant proposer un meilleur système de réforme, a empêché qu'un accord puisse se faire permettant la mise en vigueur d'une certaine réforme et nous nous retrouvons avec le statu quo. Bien que les différents groupes puissent proposer, selon leurs perspectives, des changements différents et des propositions qui varient d'une institution à l'autre, il reste qu'une nouvelle constitution sera meilleure que la constitution actuelle, que le comité propose des changements constitutionnels et que les divergences d'opinion sur les changements

[Text]

divisions about what that constitutional change should be prevent the coming into effect of a new constitution.

M. Guay: Je pose une dernière question qui pourra peut-être être adressée à M. Matas. Est-ce que vous croyez que comme projet de loi le Bill C-60 semble devoir être un pas en avant et dans la bonne direction pour améliorer la constitution que nous avons présentée?

Mr. Matas: Well, subject to the reservations I have expressed before.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lee.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman. This is the first opportunity I have had to question the members from the Canadian Bar Association. I have had an opportunity to read through most of their committee's report and I find it very interesting and very stimulating. I want to congratulate them. Also as a member of the Canadian Bar I find that the work they have done has been very interesting.

The question I would like to direct to them is more with respect to language rights but somewhat in a different vein. I think that we pretty well agree that the two official languages in this country be French and English. Yet the committee has gone on at great length to talk about multiculturalism and to talk about the provincial governments having the ability in effect I suppose to designate certain regional languages. We have had briefs so far from the Native Brotherhood, Metis people, who were talking about languages in the Northwest Territories, and I am sure those representatives may have had an opportunity to visit their Territorial Councils where they carry on their languages in say, Inuit, or some of the local languages more common in those particular areas, and I find that very gratifying. I find that, as you say, there should be much more explicit recognition at the present time, and I note in the memorandum that was prepared for the Committee by Mr. Matas that he did not really comment about Bill C-60. I am wondering if you could give me some background as to what led you to this particular conclusion that there should be much more recognition because I agree with it. I was just curious as to what was the rationale or the background on behalf of the Canadian Bar Association. Secondly, how you feel about the proposals on multiculturalism and other languages other than French and English as proposed in Bill C-60?

Mr. La Forest: I will answer the first question; I think Mr. Matas can probably deal with the second one.

What we are thinking about when we are looking at language rights are human rights. How can the human person best function as a useful individual in society, given the background and surroundings around him? If you are dealing with French, you are dealing with roughly one third of the population of this country, you are dealing with one of the great world languages and accordingly you can do so much more to foster the individual and thereby foster society, I may say, by giving these language rights which are minimal really. What you are looking at is the right of a human person.

When you come to other ethnic groups their rights, of course, as human persons are as great. At the same time one

[Translation]

constitutionnels ne devraient pas empêcher la mise en vigueur d'une nouvelle constitution.

Mr. Guay: One last question which might be addressed to Mr. Matas. Do you believe that Bill C-60 is a step ahead in the right direction towards an improvement of the present constitution?

M. Matas: Oui, compte tenu des réserves que j'ai déjà exprimées.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Lee.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président. C'est ma première occasion de poser des questions aux membres de l'Association canadienne du Barreau. J'ai lu la plus grande partie du rapport de son comité, que j'ai trouvé des plus intéressants et des plus stimulants. Je voudrais les en féliciter, surtout en tant que membre du Barreau Canadien.

J'aurais une question à vous poser au sujet des droits linguistiques, mais dans une optique un peu différente. Je crois que nous sommes plus ou moins d'accord sur le fait que les deux langues officielles de ce pays sont l'anglais et le français. Pourtant, le comité s'est donné bien de la peine pour parler du multiculturalisme et de la possibilité qu'auraient les gouvernements provinciaux de désigner, pour ainsi dire, certaines langues régionales. Jusqu'ici nous avons reçu des mémoires de la Fraternité indienne et des Métis, qui parlaient des langues des Territoires du Nord-Ouest, et je suppose que vous avez peut-être eu l'occasion de visiter le conseil territorial où les délibérations peuvent avoir lieu en Inuit ou en langues locales, ce qui me paraît très encourageant. Comme vous l'avez dit, je crois qu'on devrait maintenant reconnaître plus explicitement ces droits, et je remarque dans le mémoire préparé pour le comité par M. Matas, qu'il ne parle pas vraiment du Bill C-60. Pourriez-vous m'expliquer ce qui vous a amené à cette conclusion qu'on devrait reconnaître beaucoup plus largement ces droits, car je suis d'accord avec vous. Je me demandais quel avait été le raisonnement de l'Association canadienne du Barreau. J'aimerais également savoir ce que vous pensez des propositions portant sur le multiculturalisme et les langues autres que le français et l'anglais, propositions contenues dans le Bill C-60.

M. La Forest: Je répondrai à la première question et je crois que M. Matas pourra répondre à la deuxième.

Quand nous pensons aux droits linguistiques, nous tenons compte des droits humains. Il s'agit de déterminer comment la personne humaine peut le mieux fonctionner à titre d'individu utile dans une société, compte tenu du milieu et de l'entourage. Quand on parle des francophones, on a affaire à près d'un tiers de la population du Canada, on a affaire à l'une des grandes langues mondiales et conséquemment, on peut faire beaucoup de choses pour favoriser le développement de l'individu, et donc le développement de la société en accordant ces droits linguistiques qui, de fait, constituent un minimum. Il faut penser ici aux droits de la personne.

Quand on pense à d'autres groupes ethniques, il est évident que leurs droits sont aussi grands. Il faut toutefois penser

[*Texte*]

has to look at the physical surroundings. You cannot entrench Japanese, Chinese, Ukrainian; what you can do is give assistance to the human person to function as best he can in the milieu and the milieu will of course include the fact that there will have to be some common official language in which people must function, but never forgetting that those people have every bit as much right and at the same time rights are always relative to the circumstances. It was really a continuation of the same thought in terms of practicalities.

Mr. Matas: If I might add to the second part of that question. I suppose that our own feeling about the multicultural provisions in Bill C-60 is that by and large we were in agreement with them. We had similar provisions in our own report. On language rights we have said that the constitution should explicitly recognize the right of federal and provincial legislatures to assist ethnic or linguistic groups in promoting the languages and cultures.

What we meant by that is even though we are constitutionally entrenching minority language rights only for English and French, it would be open to the Parliament or the legislatures by means of statute to provide similar sorts of protection so that the inclusion of English and French is not to be read as an exclusion of the others. So we were concerned about that as well.

Mr. Lee: I see but from my reading here you are even much more explicit than Bill C-60. In your discussion on language rights you go into a much more critical analysis. You talk about what the Victoria Charter proposed as somewhat sort of negative in its approach, more than an affirmation response.

Mr. Matas: Yes. Yes, I think that is so as well.

Mr. Lee: The other area I would like to question you on is on the residuary power and the use of the emergency power. If I understand your position correctly, in instances other than war, invasion and insurrection that would require approval by the Upper Chamber as you proposed. An example that you talked about was sort of the Anti-Inflation Program, the AIB Program.

When the emergency power is used in war, invasion or insurrection, you talk about the concept of suspending the Bill of Rights as in the United States, for example. You make reference to the fact that they in their constitution can suspend the question of habeas corpus. I find this an improvement over the general wording in Bill C-60. In Bill C-60 you can limit the Bill of Rights in a much broader sense, where you are just talking about suspension. But I am wondering why you felt you could not go one step further. I can see the need, obviously, for the declaration, the instances of war, insurrection or invasion, without having to go through approval. But, if you are talking about the suspension of those rights, why did you feel you could not go one step further and say an affirmation to suspend those rights by a majority, say, two thirds of both Houses?

[*Traduction*]

également à l'entourage. On ne pourrait consacrer le Japonais, le Chinois ou l'Ukrainien dans la constitution, on peut quand même aider ces personnes à fonctionner le mieux possible dans leur milieu. Évidemment, ce milieu suppose qu'on adopte quelques langues communes officielles, mais en n'oubliant jamais que ces gens ont tout autant de droits que d'autres, et que ces droits sont en même temps dépendants des circonstances. Cette conclusion ne constituait qu'un autre élément de notre pensée sur ce qui est réalisable.

M. Matas: Permettez-moi de compléter la deuxième partie de la réponse. Dans l'ensemble, nous approuvons les dispositions du Bill C-60 sur le multiculturalisme. Notre propre rapport contenait de semblables dispositions. Pour ce qui est des droits linguistiques, nous avons recommandé que la Constitution reconnaisse explicitement le droit des législateurs fédéral et provinciaux d'aider les groupes ethniques ou linguistiques à promouvoir leur langue et leur culture.

Par là nous voulions dire que même si nous consacrons dans la Constitution les droits des groupes minoritaires de langues française et anglaise, les parlements et les assemblées législatives seraient libres par voie de statut d'offrir une semblable protection à d'autres groupes, de sorte que l'intégration du français et de l'anglais dans la Constitution n'exclurait pas les autres. Nous nous préoccupons donc de ces autres groupes également.

M. Lee: Je vois, mais si j'ai bien lu ici, vous allez encore plus loin que le Bill C-60. Vous faites une analyse beaucoup plus critique des droits linguistiques. Vous affirmez que les propositions de la Charte de Victoria sont beaucoup plus négatives que positives dans leur approche.

M. Matas: Oui, je crois que c'est également vrai.

M. Lee: J'aimerais également savoir ce que vous pensez des pouvoirs résiduels et de l'utilisation des pouvoirs d'urgence. Si j'ai bien compris votre exposé, sauf dans les cas de guerre, d'invasion et d'insurrection, l'utilisation de ces pouvoirs nécessiterait l'approbation de la Chambre haute. Un exemple de ce dont vous avez parlé serait le programme anti-inflation, le programme de la CAI.

Quand les pouvoirs d'urgence seraient utilisés en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, vous parlez de la possibilité de suspendre la Charte des droits, comme aux États-Unis par exemple. Vous avez souligné que grâce à leur Constitution, les Américains peuvent suspendre l'habeas corpus. A mon avis, c'est une amélioration par rapport au libellé général du Bill C-60. Dans ce projet de loi, il est possible de limiter la portée de la Charte des droits d'une façon beaucoup plus vaste, alors que vous parlez uniquement de suspension. J'aimerais toutefois savoir pourquoi à votre avis, on ne pourrait aller encore un peu plus loin. Bien sûr, je reconnais qu'il est nécessaire de pouvoir déclarer la guerre, faire face à l'insurrection ou à l'invasion sans devoir obtenir une approbation. Toutefois pour ce qui est de la suspension de ces droits, pourquoi ne croyez-vous pas pouvoir aller un peu plus loin et affirmer qu'elle ne pourrait intervenir qu'après l'obtention d'une majorité des deux tiers dans les deux Chambres?

[Text]

• 1605

Mr. La Forest: I will try to answer that, and Mr. Matas may, as well. I think we are conscious of the fact that there may be an emergency of a kind in this dealing with war and so on and that government must act. In fact, if you look at the British Constitution, that exists inherently under the term of material law.

At the same time I think it is right to say that we had an earlier inclination to make it stronger and then we gave thought to this. I would like to have had this study a little more in depth if we had had time. I recall at the meeting of the Bar someone raised the possibility that it is all right for the government to act. But in respect of a person who has been harmed by an improper thing, you cannot really question the government of the day after the event in these things because it must act. But perhaps there could be some way under which a court could at a later time determine compensation because there has been, both in this country and in the United States, some incalculable harm done to people. I would like to have a little more time personally to consider that. But we have at least narrowed it down.

Mr. Lee: I see.

Mr. Matas: I could say a couple of things about that. First of all, there would not be a suspension of the Bill of rights in economic emergencies, and there would not be a suspension of the Bill of Rights in apprehended war, invasion or insurrection. There would only be a suspension in case of real war, invasion or insurrection, and whether or not the war was real would be a question of fact that could be determined by the courts. We did not propose that there would be a two-thirds majority in both Houses of Parliament for such a suspension because the nature of these events is such that Parliament may not be in session and it may simply be impossible to get it into session to pass that sort of vote before the government has to act. So we said that it could happen by Order in Council. But there is of course these concerns that were raised at our meeting that Dr. La Forest referred to.

Mr. Lee: I can see your issue about timing, that Parliament may be adjourned at that point in time, and the question of deferring this or leaving it up to a legal interpretation at a later date by the judiciary, but often this sort of declaration that you are talking about is a question of fact, which to a large extent might be more of a political nature. This is why I raised the issue. I personally really have not clearly thought this out.

Mr. Matas: I suppose when it comes to an apprehended insurrection the situation right now is that as long as it was apprehended the question of whether or not there was cause for apprehension does not arise. Our proposal is not that it would simply be a political statement that there is a war and that would be enough. Our own proposal is that there would really have to be a war.

Mr. Lee: I see. Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

M. La Forest: Je tenterai de répondre à cette question et M. Matas pourra m'aider. Nous reconnaissons que la guerre et d'autres événements du même genre peuvent créer une situation d'urgence et que le gouvernement doit agir. De fait, si vous examinez la constitution britannique, vous verrez que de telles dispositions existent dans la loi martiale.

Également, il est juste d'affirmer que plus tôt, nous avons eu tendance à renforcer ces dispositions, puis nous avons réfléchi à ce problème. J'aurais bien aimé pouvoir étudier plus longuement cette question, si nous en avions eu le temps. Je me souviens qu'à la réunion du barreau, quelqu'un avait affirmé qu'il était bien que le gouvernement puisse agir, et que dans les cas où certaines personnes seraient lésées par une action inopportune, on ne pouvait vraiment le blâmer après les événements, car il a été obligé d'agir ainsi. Peut-être serait-il possible que plus tard un tribunal accorde une compensation car, au Canada comme aux États-Unis, un mal incalculable a été fait à certaines personnes. Personnellement, j'aimerais bien avoir un peu plus de temps pour réfléchir à cette question. Toutefois, nous avons au moins délimité la question.

M. Lee: Je vois.

M. Matas: Je pourrais ajouter quelques mots à ce sujet. D'abord, on ne suspendrait pas la charte des droits si le cas d'urgence touchait l'économie, ni s'il s'agissait d'une simple crainte de guerre, d'invasion ou d'insurrection. Ces droits ne seraient suspendus qu'en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection véritables; il appartiendrait aux tribunaux de décider si la guerre ou les autres situations existent réellement. Nous n'avons pas proposé que la suspension de ces droits nécessite une majorité des deux tiers dans les deux Chambres, car étant donné la nature de ces événements, il se pourrait que le Parlement soit incapable de siéger, et qu'on soit incapable de rassembler tous les élus pour adopter cette mesure avant que le gouvernement doive agir. Nous avons donc prévu la possibilité de suspendre les droits par décret du Conseil. Toutefois, lors de notre réunion, on a évidemment soulevé des questions dont a parlé M. La Forest.

M. Lee: Je comprend votre raisonnement à propos de l'impossibilité pour le Parlement de siéger, à propos de la possibilité de demander leur interprétation juridique aux tribunaux, mais très souvent le genre de déclaration dont vous parlez est une question de fait, c'est-à-dire dans l'ensemble, une question de nature politique. C'est pourquoi j'ai soulevé cette question. Personnellement, je n'ai pas précisé ma propre pensée à ce sujet.

M. Matas: Dans l'état actuel des choses, je présume qu'en cas de crainte d'insurrection, du moment que la crainte existe, la question de savoir si elle est fondée ne se pose pas. Nous ne disons pas qu'il suffirait d'une déclaration politique portant sur l'existence de la guerre. Selon nous, il faut vraiment qu'il y ait guerre.

M. Lee: Je vois. Merci, monsieur le président.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale is the last name I have on my list and I understand that he has just a couple of questions to raise.

Mr. Goodale: Yes, Mr. Chairman, I simply wanted to pick up where I left off in my earlier questioning with Dr. La Forest and Mr. Matas. As so often happens, the last question for the purpose of clarity simply runs out of time, so I would like just to confirm a couple of points.

I was dealing with the issue of Western alienation and how that was addressed either in Bill C-60 or in your proposal. I take it from what you were saying at the end of my questioning earlier that your response in terms of dealing with that malaise or that uneasiness within confederation is essentially through the mechanism of the second chamber or the Upper House. In fact a similar response was given to that same question earlier in these proceedings by the Minister of Justice who saw the second chamber in Bill C-60 as a mechanism for addressing those Western concerns. Do I take it then from what you say that there is not another mechanism or an additional mechanism either in your proposals or as you read the legislation in Bill C-60 to really get at that question? Does the total answer lie within the structure of the second chamber, or are there other mechanisms that we should be considering here in making our recommendations to the two Houses?

• 1610

Mr. Matas: There is of course the mechanism, which we rejected, of having the Upper House involved in appointment of the quasi-judicial administrative bodies. There is possibly a reallocation of the division of powers, a more tight control even than we propose of the spending power. There are certainly other possible ways of dealing with the matter. There is a possibility of restructuring the Upper House so that every province is represented by the same number of Senators.

The report itself in its discussion of alternatives discusses a number of these possibilities. But we decided that if we are not going to have a very large restriction of the federal government, if we are not going to cut down its spending power totally to prevent it from spending beyond regulatory jurisdiction, if we are going to try to maintain the present balance of power between the two institutions, the way to remove the regional alienation, the western alienation, is to make the central institutions through the Upper House more responsive to those concerns. The other main alternative which I suppose we rejected is a dismemberment of federal institutions so that the western regions could just control their own fate.

Mr. Goodale: In terms of the structure of that second chamber, either with your proposal or with Bill C-60, there is clearly going to be an incentive for the federal government to be more careful about provincial concerns because the upper chamber is there and under certain circumstances I am in a position to deal with their concerns. I wonder where the *quid pro quo* is in that, looking at it from the other way around.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Goodale est le dernier orateur sur ma liste, et je crois qu'il n'a que quelques brèves questions à poser.

M. Goodale: Oui, monsieur le président, je voulais simplement reprendre mes questions précédentes à l'endroit de M. La Forest et de M. Matas. Comme cela arrive bien souvent, on manque toujours de temps pour la dernière précision désirée et je voudrais donc obtenir quelques détails supplémentaires.

Je parlais de la question de l'aliénation des provinces de l'Ouest et de la façon dont ce problème était réglé, que ce soit par le Bill C-60 ou par vos propositions. Si j'ai bien compris ce que vous disiez à la fin de la dernière période de questions, vous vouliez essentiellement régler le malaise au sein de la Confédération grâce au mécanisme de la deuxième Chambre ou de la Chambre haute. Un peu plus tôt au cours de nos délibérations, la même question a entraîné une réaction semblable de la part du ministre de la Justice qui voyait dans la deuxième Chambre proposée au Bill C-60 un mécanisme permettant d'apaiser les craintes des provinces de l'Ouest. Dois-je donc comprendre d'après vos propos qu'il n'existe aucun autre mécanisme permettant de résoudre vraiment cette question, que ce soit dans vos propositions ou dans le Bill C-60 tel que vous le concevez. Toute la solution repose-t-elle sur l'existence de la deuxième chambre, ou devrions-nous envisager d'autres mécanismes lors de nos recommandations aux deux chambres?

M. Matas: Évidemment, il y a ce mécanisme que nous avons rejeté, celui d'amener la Chambre haute à participer aux nominations au sein des organismes administratifs quasi-judiciaires. Il y aurait également la possibilité d'un nouveau partage des pouvoirs, d'un contrôle du pouvoir de dépenser plus sévère que celui que nous avons proposé. Il y a certainement d'autres façons de traiter la question. Il serait aussi possible de restructurer la Chambre haute afin que chaque province soit représentée par un nombre égal de sénateurs.

Dans le rapport, lorsqu'on discute des différents choix qui s'offrent à nous, on expose également un certain nombre de possibilités. Mais nous avons décidé que si nous ne voulons pas imposer de grandes restrictions au gouvernement fédéral, si nous ne voulons pas éliminer totalement son pouvoir de dépenser afin de l'empêcher de dépenser au-delà de ses attributions, si nous voulons essayer de maintenir l'équilibre actuel du pouvoir entre les deux institutions, la seule façon de régler la question de l'aliénation des provinces de l'Ouest, c'est d'avoir recours à la Chambre haute pour rendre les institutions centrales plus sensibles à ces préoccupations. Je présume qu'on a également étudié puis rejeté l'autre possibilité qui serait un démembrement des institutions fédérales afin que les provinces de l'Ouest puissent prendre en main leur propre destinée.

M. Goodale: Selon votre proposition ou selon le bill C-60, la structure de la deuxième chambre encouragerait sans doute le gouvernement fédéral à tenir davantage compte des préoccupations provinciales, car la Chambre haute veillerait et, dans certains cas, elle serait en mesure de régler ces questions. Si l'on regarde l'autre côté de la médaille, je me demande quelle serait la réciproque dans ce processus. Dans votre proposition

[Text]

Either in your me proposal or in the mechanism described in Bill C-60, where is the incentive for the provinces to take more into account the national interests?

I see articles appearing in the paper recently by Professor Lower and others, by Mr. Spicer, for example, where they really deal with that question and wonder aloud at what the premiers were really doing in Regina a couple of weeks ago and are pretty critical of that. Bearing in mind the criticism from people of the calibre of Mr. Spicer and Professor Lower where really is the incentive for the provinces under your proposal or the Bill C-60 proposal to bear in mind what is really crucial in forming a constitution, and that is the national interest?

Mr. La Forest: I think the kind of Upper House we are suggesting would expose a lot of talk that goes on in the background. It is all very well for people, for example, to speak of the lower Canadian dollars when they are running abroad. You know, somebody is going to ask that particular premier through his delegate, what about you?

Similarly in any policy that you can think of where they are criticizing the federal government but provincial policies impinge, I think it would help prevent talking from all sides of the mouth at once. It would focus the kind of discussion so that there would be, I think, some limitations. And I think as a result the provinces might find it a little more difficult to do that sort of thing. In other words, once you are saddled with a task with responsibility, you begin to act in a very different way. That at least is the idea in which we thought it would bring these concerns closer.

Mr. Goodale: I suppose in another respect too, if a position being taken by a province on a particular issue is an extremely parochial one, and one that in the national interest a province ought not to take, sometimes criticism coming from a sister province would be a more effective kind of criticism than if that criticism was expressed by a federal spokesman. That federal spokesman might in some sense be suspect for advancing the criticism where another province could advance the criticism with greater credibility.

That is fine, Mr. Chairman, Thank you.

• 1615

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Au nom de tous les membres du Comité, je voudrais vous remercier, monsieur La Forest et monsieur Matas non seulement de votre magnifique travail, mais aussi d'avoir consenti si généreusement à passer une longue partie de la journée avec nous.

Now I think if there is no objection we should perhaps take a break of about five minutes.

Some hon. Members: Agreed.

• 1625

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Order, please.

[Translation]

ou dans le mécanisme décrit par le bill C-60, qu'est-ce qui encouragerait les provinces à tenir encore plus compte de l'intérêt national?

Récemment, j'ai vu dans les journaux des articles écrits par le professeur Lower et d'autres, tel M. Spicer, par exemple; ces gens abordent vraiment cette question et se demandent ce que le premier ministre faisait à Regina il y a quelques semaines; ils sont très critiques. Compte tenu des critiques de gens de la qualité de M. Spicer et du professeur Lower, qu'est-ce qui, dans vos propositions ou dans le bill C-60, pourrait inciter vraiment les provinces à tenir compte de ce qui est véritablement essentiel dans l'élaboration d'une constitution, c'est-à dire l'intérêt national?

M. La Forest: Je pense que le genre de Chambre haute que nous proposons ferait connaître un grand nombre de préoccupations qui restent sous-jacentes. Par exemple, il est bien facile de parler de la dévaluation du dollar canadien quand on se promène à l'étranger. Dans notre chambre haute, par l'intermédiaire des délégués, on pourrait demander au premier ministre d'une province donnée, «Vous, qu'en pensez-vous?»

Par ailleurs, dans tous les cas où une province critique une politique du gouvernement fédéral, alors que ses politiques ne sont pas meilleures, cela l'empêcherait probablement de soutenir des positions contradictoires. La discussion serait alors centrée sur la question, limitée. Et les provinces trouveraient peut-être un peu plus difficile de se lancer dans de telles diatribes. Autrement dit, une fois qu'on s'est vu confier une tâche avec des responsabilités, on commence à agir de façon bien différente. C'est ainsi que nous avons pensé pouvoir rapprocher les points de vue.

M. Goodale: Dans un autre ordre d'idée, je présume que face à une question précise, si une province adoptait une position très bornée, contraire à l'intérêt national, les critiques exprimées par une autre province seraient parfois plus efficaces que celles de représentants du gouvernement fédéral. D'une certaine façon, ce porte-parole du gouvernement fédéral pourrait être suspect s'il faisait une telle critique, alors que celui d'une autre province pourrait faire cette critique avec plus de crédibilité.

J'ai terminé, monsieur le président. Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): In the name of all the members of the Committee I would like to thank Mr. La Forest and Mr. Matas, not only for their magnificent piece of work, but also for having agreed so generously to spend a major part of the day with us.

Si personne ne s'y oppose, nous pourrions peut-être prendre une pause d'environ cinq minutes.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): A l'ordre, s'il vous pla t.

[Texte]

Ladies and gentlemen, pursuant to the order of the Committee dated Wednesday, August 30, we will now proceed to the final debate on the motion of Miss MacDonald.

Senator Flynn.

Senator Flynn: Mr. Chairman, after listening to the debate we had last week on this motion I have prepared an amendment which I think would meet the most serious objections that we have heard against the motion. Without changing the operative part of Miss MacDonald's motion, which is the recommendations that the government consider the advisability of referring to the Supreme Court of Canada for a decision whether the provisions relating to the Crown and to the Senate could be dealt with unilaterally, I would therefore move that the motion be amended by deleting the first paragraph and substituting therefor the following:

• 1630

That this Committee report to the Senate and the House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, that is, by a mere law of Parliament, with the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown, and

and by deleting the third paragraph. The third paragraph, you will remember, was asking the government to bring forward its proposal relating to the division of powers. I think Miss MacDonald has put this paragraph in to assure the Committee that there would be still something to do, that the Committee would not be interrupted. With my amendment I think this is not necessary at this time and it would become another matter, it would become extraneous. So, the motion as amended would read again:

That this Committee report to the Senate and the House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, that is, by a mere law of Parliament, with the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown, and

and

That the Committee include in its report a recommendation the Government consider the advisability of referring these provisions to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under section 91(1) of the B.N.A. Act, or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement or substantial compliance of the governments of the provinces.

I may say just as a matter of wording that in the text that I distributed, I repeated the mistake that we have in the motion as was, as is recited on the Order Paper. We forgot to say that we want the government to recommend the consideration of "these provisions" and the words "these provisions" are inserted after "the advisability of referring", we put "these provisions to the Supreme Court". That is my motion and I think it

[Traduction]

Mesdames et messieurs, conformément à l'ordre des travaux du comité en date du mercredi 30 août, nous passons maintenant à la discussion finale de la motion de Mlle MacDonald.

Monsieur le sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, après avoir entendu les discussions de la semaine dernière, concernant cette motion, j'ai rédigé un amendement qui répond, à mon sens, aux objections les plus sérieuses soulevées à ce sujet. Sans changer la partie essentielle de la motion de Mlle MacDonald qui recommande que le gouvernement examine s'il est souhaitable de s'en référer à la Cour suprême du Canada pour décider si les dispositions concernant la Couronne et le Sénat peuvent être examinées unilatéralement, je propose que l'on modifie en retranchant le premier paragraphe et en le remplaçant par ce qui suit:

Que le Comité saisisse le Sénat et la Chambre des communes de son inquiétude découlant de la position du gouvernement qui prévoit agir unilatéralement, par une simple loi du Parlement, dans le cas des dispositions du Bill C-60 concernant le Sénat du Canada et la position de la Couronne,

et en faisant disparaître le troisième paragraphe. Vous vous souviendrez que ce troisième paragraphe demandait au gouvernement de déposer sa proposition concernant la division des pouvoirs. A mon avis, Mlle MacDonald a prévu ce paragraphe pour garantir que le comité aurait encore quelque chose à faire, qu'il ne serait pas interrompu. Mon amendement ne rend pas cette mesure nécessaire à ce moment-ci, cela devient une autre question, une question étrangère. Ainsi la motion modifiée se lirait comme suit:

Que le Comité saisisse le Sénat et la Chambre des communes de son inquiétude découlant de la position du gouvernement qui prévoit agir unilatéralement, par une simple loi du Parlement, dans le cas des dispositions du Bill C-60 concernant le Sénat du Canada et la position de la Couronne.

et

Que le Comité ajoute à ce rapport une recommandation au gouvernement concernant l'opportunité de référer à la Cour suprême du Canada ces dispositions pour qu'elle déclare si elles sont *intra vires* dans le cas où le gouvernement fédéral agit seul, soit par une décision unilatérale du Parlement du Canada en vertu de l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, soit par une adresse conjointe du Parlement du Canada à celui du Royaume Uni sans l'accord ou l'acquiescement effectif des provinces.

Au sujet du libellé du texte que j'ai distribué, je dois avouer avoir répété l'erreur que nous retrouvons dans la motion et que nous retrouvons au feuillet. Nous avons oublié de mentionner que nous voulons que le gouvernement recommande l'étude de «cette disposition» et ces mots «ces dispositions» suivent «s'il est souhaitable de référer», nous avons dit «ces dispositions à la Cour suprême». Voilà ma motion. Je crois qu'elle répond à

[Text]

meets the objection that the Committee would be hampered to continue to hear evidence on the Senate and on the subject of the Crown, first of all, and it would merely say that we want this question because of the concern that we expressed to be referred to the Supreme Court of Canada by the government. Of course, the government may do so or may not but this is the essence of my amendment and I think it could shorten the debate, I would hope.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The debate is open now. This amendment will now be discussed and I recognize Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman. I thank Senator Flynn for giving us a copy of his amendment even if it has been changed a little bit in its presentation. What I find difficult to accept and I find is not normal in the amendment of Senator Flynn—that is the reason why I cannot support it—is why the Committee at this time, having heard some witnesses express some doubt about a part of our work as a committee, as a joint committee, should decide now on a position that we would take in the drafting of our report.

It seems to me that normally when a committee of the House, and I was on a joint committee of the Senate and the House of Commons before, I have never seen this procedure followed. Normally the Committee listens to points of view, the Committee debates the different points of view, sometimes it asks witnesses to come who are of a different point of view, and then when you sit down to draft the report you make a decision, in the same way that the motion by Miss MacDonald seemed to me to be a little out of place, that the Committee at this time not only would pronounce itself on these questions but would not hear more evidence on it and not continue its consideration of some provisions of Bill C-60. For the same reason I find that the amendment of my colleague, Senator Flynn, would not be acceptable to me.

• 1635

It is true that there have been some doubts raised by these witnesses. They should be considered. Some people have expressed a different point of view. I know that some members of the Committee have spoken in the Committee, and it seems that they are in agreement with this point. But there are other members of the Committee who may not agree, and I am wondering why we would not continue our consideration, hear the other witnesses. For example, I know that at one time Professor Scott was supposed to come here. Why ask Professor Scott or other witnesses to come here and then say, well, we are sorry, we are going to listen to you, but we have already made up our minds. It does not seem to me to make much sense. I would rather have an amendment that would say that the first paragraph of the motion would be deleted, but that the second and third paragraphs would be replaced by something like the following:

That, although some members of the Committee have expressed concern with the doubts raised by expert witnesses heard so far as to the constitutionality of implementing certain provisions of Bill C-60 by a mere Act of Parliament, consideration of that question be deferred

[Translation]

l'objection selon laquelle le comité serait gêné pour continuer d'entendre des témoignages sur le Sénat et la Couronne; tout d'abord la motion dit simplement que nous voulons que cette question soit renvoyée à la Cour suprême du Canada par le gouvernement, à cause de l'inquiétude que nous avons exprimée. Il est évident que le gouvernement peut le faire ou ne pas le faire, mais voilà en réalité ce que signifiait mon amendement, et j'espère qu'il va écourter les débats.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La discussion est maintenant ouverte. Cet amendement sera maintenant débattu, et je cède la parole à M. Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président. Je remercie le sénateur Flynn de nous avoir distribué une copie de son amendement même s'il a été un peu modifié dans sa présentation. Ce que je trouve difficile d'accepter, ce que je ne crois pas normal dans l'amendement du sénateur Flynn—et c'est pourquoi je ne vais pas l'appuyer—c'est que le comité à ce moment-ci, ayant entendu les témoins exprimer des doutes sur une partie de son travail, décide maintenant de la position à prendre dans notre rapport.

Il me semble qu'habituellement un comité de la Chambre—et j'ai fait partie de comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes antérieurement—ne suit pas cette procédure. Habituellement les membres du comité écoutent les différentes opinions présentées, en discutent, invitent parfois des témoins ayant des points de vue différents, et ensuite siègent pour prendre une décision et rédiger le rapport. La motion de M^{lle} MacDonald me semble également un peu incongrue puisqu'elle demande que le comité à cette étape de ses travaux non seulement se prononce sur ces questions mais n'entende plus des témoignages et ne continue pas l'étude des dispositions du Bill C-60. Pour les mêmes raisons, je n'accepte pas l'amendement de mon collègue, le sénateur Flynn.

Il est vrai que certains témoins ont soulevé des doutes. Il faut en tenir compte. Certaines personnes ont exprimé un point de vue différent. Je sais que certains membres du comité ont pris la parole pendant les séances du comité et semblent d'accord sur ce point. Mais d'autres ne sont peut-être pas d'accord, et je me demande pourquoi nous ne pourrions pas poursuivre notre étude et entendre d'autres témoins. Je sais par exemple qu'à un moment donné le professeur Scott devait venir. Pourquoi avoir demandé au professeur Scott ou à d'autres témoins de venir pour leur dire ensuite, excusez-nous, nous n'allons pas vous entendre, nous avons déjà pris nos décisions. Cela n'a pas beaucoup de sens, à mon avis. J'aimerais mieux un amendement prévoyant la suppression du premier paragraphe de la motion, et le remplacement du second et du troisième par quelque chose de ce genre:

Que, même si certains membres du comité ont, après les doutes soulevés par des témoins entendus jusqu'à maintenant, exprimé une certaine inquiétude au sujet de la constitutionnalité de la mise en vigueur de certaines dispositions du Bill C-60 par une simple loi du Parlement,

[Texte]

until such time as more evidence has been heard and the Committee drafts its interim report.

That would mean, Mr. Chairman, in my wording I would admit that some members are concerned. I give some validity to that concern. I give some validity to the doubts that have been expressed. But I say that the Committee should continue its consideration and make up its mind once we have listened to everyone, because I have never been in a committee, either a joint committee or a committee of the House, where you hear someone one day and you make a report; you hear someone the next day and you make another report. It seems to me you wait for all these points and you draft one report to the House, or in this case to both Houses. So I would urge the Committee to vote against the amendment of Senator Flynn, but rather to accept the wording I would be ready to propose after, which would say we would listen to other points of view, continue our consideration, and settle that question when you draft a report.

Miss MacDonald: On a point of order, Mr. Chairman, it seems to me that that proposed amendment changes the substantive clause in the motion I have presented and that it is indeed a new motion.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I do not interpret this suggestion at the moment as being an amendment. I understand, though, that eventually perhaps Mr. Breau may want to move a formal amendment.

Mr. Breau: Mr. Chairman, if you accept my amendment now, I would move it. Normally you cannot deal with two motions. But I have not really made a motion at this point.

On the point of order, it does not change the motion more than Senator Flynn's amendment changes it.

Senator Flynn: That is not so at all.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): In any case, I do not think this other amendment is before us at the moment. Senator Grosart.

Senator Grosart: Mr. Chairman, I think the point put forward by Mr. Breau is understandable, that he would suggest the kind of amendment that might follow. But I would suggest that we are not very far apart, really. Surely the problem here is whether we proceed immediately with something that may not really be before us. The question that has been raised by some witnesses—and I agree, only by some—is whether the federal government can in Phase I proceed unilaterally, and whether indeed, as the motion indicates, it can proceed unilaterally even in Phase II. So the question is, can the government do what it has asked us to consider, not *should* the government, which is a matter of policy, a policy decision, and a decision on which the Committee will eventually, of course, make a decision; that is, whether *if* the government can, it later on *should*.

[Traduction]

l'étude de cette question est retardée jusqu'à ce que nous ayons entendu plus de témoignages et que le comité ait rédigé un rapport provisoire.

Mon texte accepterait donc le fait, monsieur le président, que certains députés sont préoccupés. Ces préoccupations sont valables, de même que les doutes qui ont été exprimés. A mon avis, les membres du comité doivent continuer leur examen et décider une fois que nous aurons entendu tout le monde, car je n'ai jamais fait partie d'un comité, qu'il s'agisse d'un comité mixte ou d'un comité de la Chambre, où un témoin est entendu un jour et un rapport, présenté, et un autre témoin, entendu le jour suivant et un autre rapport, présenté. Je crois qu'il faut attendre que toutes les questions aient été soulevées pour rédiger un rapport à la Chambre, ou dans ce cas, aux deux Chambres. J'exhorte donc les membres du comité à voter contre l'amendement du sénateur Flynn, et à accepter le libellé que je propose maintenant, que nous entendions d'autres opinions, que nous continuions à examiner la question, avant de prendre une décision pour ensuite rédiger un rapport.

Mlle MacDonald: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Il me semble que l'amendement proposé change la substance de la motion que j'ai présentée. Il s'agit en réalité d'une nouvelle motion.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je n'interprète pas cette suggestion pour l'instant comme étant un amendement. Toutefois, je crois comprendre qu'éventuellement M. Breau voudra peut-être présenter un amendement officiellement.

M. Breau: Monsieur le président, si vous voulez l'accepter maintenant je vais le présenter. Habituellement vous ne pouvez accepter deux motions, mais je n'ai pas encore vraiment présenté de motion à ce moment-ci.

Au sujet du rappel au Règlement, il ne s'agit pas plus de changer la motion, que l'amendement du sénateur Flynn ne la change.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas du tout le cas.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): De toute façon, je ne crois pas que l'autre amendement ait été présenté à ce moment-ci. Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, on peut très bien comprendre le point soulevé par M. Breau, qu'il suggère le genre d'amendement qui pourrait suivre. Je dois dire que nous ne sommes pas vraiment tellement divisés. Le problème ici est de savoir si nous allons examiner maintenant quelque chose dont nous n'avons pas encore été saisis. La question soulevée par quelques témoins—seulement par quelques témoins, je suis d'accord—est de savoir si le gouvernement fédéral peut passer à la phase I unilatéralement et si, en réalité, comme la motion l'indique, il peut même passer à la phase II unilatéralement. Nous devons donc nous demander si le gouvernement peut faire ce qu'il nous demande d'étudier, et non s'il *doit* le faire, puisque alors c'est une décision politique. Bien entendu, à un moment ou à un autre, le comité devra prendre cette décision politique puisque *si* l'on décide que le gouvernement peut, on devra ensuite décider s'il le *doit*.

[Text]

• 1640

Therefore, I suggest that the motion, as amended, is quite proper because we are merely saying, "Let us ask the government to find out as soon as possible whether we are wasting our time." Because if the government cannot move constitutionally, unilaterally, then we are wasting our time discussing it.

Can they move? Is Bill C-60 constitutional? Can it even be considered by this Committee? That is surely the question.

I do not think Senator Flynn and Mr. Breau are very far apart, but I would suggest that there is an urgency in this Committee report to the government that these doubts have been raised and that it would be helpful to the work of the Committee if the government referred this as soon as possible and in whatever way might be most appropriate to the Supreme Court so that at least we would know that the Supreme Court has this matter under consideration and, having some appreciation of the urgency, might consider it in time to save this Committee a great deal of useless effort.

For that reason I would suggest that Mr. Breau might even agree that there is no harm done if we make this suggestion to the government; and that is all we are doing: the motion merely says that we suggest the government could consider—that is all this motion asks—that the government should consider this immediately in view of the evidence we have had here referring this important matter to the Supreme Court.

Perhaps Mr. Breau would agree with that, that no harm can be done, that there would be no embarrassment to anybody. We just want to find out as soon as possible if the matter that is before us is one which could constitutionally be made effective by legislation.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): If I can intervene at this moment on a point of clarification, Senator Grosart kept saying that we would report to the government. This is not what the motion says and I do not think, technically speaking, that we can report to the government; we have to report to the two Houses.

Senator Grosart: Mr. Chairman, you are quite right. Of course, I was skipping the intermediary stage. Obviously, we have to report to the Senate and the House of Commons, but I was assuming that if that motion was carried, the government would hear about it.

the Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Neiman . . .

Senator Neiman: Mr. Chairman . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Just a minute. Can I mention other names, please.

Senator Neiman: Yes.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Neiman, then Mr. Goodale, and then Mr. Caccia.

[Translation]

Par conséquent, je crois que la motion, sous sa forme modifiée, est tout à fait acceptable puisque nous demandons simplement au gouvernement de chercher à faire savoir le plus rapidement possible si nous gaspillons notre temps ou non. Car si en vertu de la constitution, le gouvernement ne peut agir unilatéralement, alors nous perdons notre temps à discuter de ce projet.

Le gouvernement en a-t-il le pouvoir? Le Bill C-60 est-il conforme à la constitution? Le comité a-t-il le droit de l'étudier? Il faut se poser la question.

Je ne crois pas que les positions du sénateur Flynn et de M. Breau soient si éloignées l'une de l'autre, mais je crois qu'il faut présenter le plus rapidement possible au gouvernement le rapport du comité dans lequel on expose ces doutes, et cela aiderait beaucoup les travaux du comité si le gouvernement renvoyait le plus rapidement possible ce litige à la Cour suprême. Ainsi, on saurait au moins que la Cour suprême a pris la question en délibéré, elle pourrait même se prononcer sans tarder puisqu'elle saurait que, ce faisant, elle épargnerait bien des efforts vains au comité.

C'est pourquoi je crois que M. Breau pourrait même admettre qu'il n'y a aucun inconvénient à présenter cette recommandation au gouvernement. Après tout, nous ne faisons que suggérer au gouvernement, compte tenu des témoignages entendus, d'envisager de renvoyer le litige à la Cour suprême.

M. Breau conviendra peut-être qu'une telle motion ne peut embarrasser personne. Nous voulons simplement savoir le plus rapidement possible si les propositions que nous devons étudier peuvent constitutionnellement faire l'objet d'une loi.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Permettez-moi de vous interrompre maintenant pour une mise au point. Le sénateur Grosart parle toujours d'un rapport au gouvernement. Cela n'a rien à voir avec la motion. Je ne crois pas non plus que, d'après le règlement, nous puissions faire rapport au gouvernement puisque nous devons le faire aux deux Chambres.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, vous avez parfaitement raison. Je sautais une étape. Nous devons bien entendu faire rapport au Sénat et à la chambre des communes, mais je présume que si la motion est adoptée, le gouvernement en entendra parler.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le sénateur Neiman . . .

Le sénateur Neiman: Monsieur le président . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Un moment, s'il vous plaît; j'aimerais donner les noms de ceux qui vont vous suivre.

Le sénateur Neiman: Très bien.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le sénateur Neiman, M. Goodale, puis M. Caccia.

[*Texte*]

Senator Neiman: Mr. Chairman, just to pick up on the observations made by Mr. Breau and Senator Grossart, I must confess that I have been, myself made much more concerned about the constitutionality of some of the provisions of this bill because of the remarks of Professor Lederman and my own feeling of very sparse knowledge of constitutional law. But apart from that, I must also say that we have had, I think, a rather spirited defence presented by the Minister last week of the government's position, which is the opposite. So we have had the benefit, certainly, of arguments on both sides.

I think all we are trying to do here is really demonstrate, if other people are as concerned about it as I am, the concern of this Committee. It depends upon the way the vote goes. It may turn out that not sufficient people are concerned enough to pass this resolution in one form or another today, so that is fine, too. But if it is passed, it seems to me that it is only as Senator Grosart has said, giving the government some indication at this point of the feelings of this Committee as a whole; and I think that that can be very helpful, particularly in view of the fact that we know that the government is planning the First Minister's conference in the near future and they have to keep in mind that we, at this point, feel that it is very likely that many of the questions that will be raised at that conference about the propriety of this bill and the subsequent bills probably should be referred, or may necessarily be referred, to the Supreme Court of Canada. So I feel that, although it could be considered premature to pass such a resolution at this point and not wait until we make a report on October 10 or prior to October 10, at the same time I think it can serve a very useful function.

• 1645

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you, Mr. Chairman.

I think, in dealing with the concerns which have been expressed by some members around the table about this matter, that the notions expressed by Mr. Breau are very well taken, and I really see them as being underlined and not contradicted by the contribution made by Senator Grosart.

We have a decision of the Committee already to present a report to the House of Commons and the Senate on October 10. On the first day of our hearings we considered at least some ideas at that stage, several weeks ago, about what might be in that report and specifically took a decision at that stage, on the very first day of our hearings, to avoid prejudging the evidence and avoid prewriting the report; and it seems to me that now that we are only part way through hearing all of the witnesses that we have agreed to hear, that we are very much in the same positions as we were on Day One.

We have had some opinions and some evidence but we have by no means had it all. I think your point, Mr. Chairman, about who we would be reporting to and to whom we would be making recommendations, is very well taken. Senator Grosart suggested we should adopt the motion today to make our expression of concern, if there be concern, right away so that the government could get busy with this reference. Well, as a matter of fact, we will not be making a report, or we are

[*Traduction*]

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, dans la même ligne que M. Breau et le sénateur Grosart, j'avoue que je m'inquiète moi-même beaucoup plus de la constitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi depuis que j'ai entendu le professeur Lederman, d'autant plus que mes connaissances en droit constitutionnel sont assez limitées. En outre, la semaine dernière, le ministre est venu nous présenter, d'une façon d'ailleurs très animée, la position du gouvernement, qui est tout le contraire. Nous avons donc maintenant eu le loisir d'entendre les arguments des deux côtés.

Si les autres sont tout aussi inquiets que moi, ce que nous essayons maintenant d'exprimer, ce sont les doutes du comité. Tout dépendra du résultat du vote. Peut-être trop peu sont inquiets pour que cette motion soit adoptée, sous une forme ou une autre. Mais cela ne fait rien. Si le motion est adoptée, ce sera, comme l'a dit le sénateur Grosart, uniquement pour laisser savoir au gouvernement quels sont présentement les sentiments de l'ensemble du comité. Ce peut-être très utile, d'autant plus que le gouvernement est en train d'organiser une conférence des premiers ministres, qui devrait se tenir très bientôt. Il ne doit donc pas oublier que nous croyons fort probable que bien des questions qui seront soulevées lors de cette conférence au sujet de la constitutionnalité de ce bill et de ceux qui suivront devraient ou devront être renvoyées à la Cour suprême du Canada. Même si certains croyaient l'adoption d'une telle motion prématurée et préféreraient attendre la présentation de notre rapport le 10 octobre ou plus tôt, je crois tout de même que ce serait bien utile.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Merci, monsieur le président.

En songeant aux craintes que certains membres du comité ont exprimées à ce sujet, je trouve les réflexions de M. Breau bien sensées, et j'ai l'impression que celles du sénateur Grosart viennent plutôt les confirmer que les contredire.

Le comité a déjà décidé de présenter un rapport à la Chambre des Communes et au Sénat le 10 octobre. Dès notre première séance, nous avons étudié certaines idées qui, à l'époque, nous semblaient devoir figurer dans le rapport, et nous avons alors décidé de ne pas préjuger des témoignages en rédigeant le rapport à l'avance. Comme nous n'avons entendu jusqu'à présent que la moitié des témoins cités, nous en sommes comme au premier jour.

On est venu nous présenter certaines opinions, certains arguments, mais ce n'est pas tout. Monsieur le président, vos propos au sujet de ceux à qui nous devons faire rapport et de ceux à qui nous devons faire des recommandations sont très pertinents. Le sénateur Grosart a suggéré que nous adoptions la motion aujourd'hui pour que le gouvernement, connaissant dès maintenant nos doutes, puisse s'attaquer à la question. De toute façon, nous ne pouvons absolument pas présenter un

[Text]

physically not able to make a report, until both Houses of Parliament are back in session, and therefore the government would not be in a position to receive any report and the Houses would not be in a position to receive any report until they are, in fact, back sitting again, and the scheduled date for that is October 10. So I do not see what would be gained by taking a decision today that it would be impossible to report for more than a month.

We are not going to accelerate the process one iota; what we are going to do is prejudice the conclusion, and that may be the intention of some but I think it is certainly counter productive for the work of this particular Committee. The basic question is why take a decision today that it is practically impossible to draw any effect from for more than a month from now; and I think that is a very practical consideration, and I certainly underscore your references, Mr. Chairman, when you drew that very relevant consideration to the attention of the Committee.

I would refer to another matter in this connection, back to the report that we were discussing today presented by the Canadian Bar Association. In, I think, the second chapter of that report, the Bar discusses ways by which we, as Canadians, could proceed to amend our constitution, and I am paraphrasing them now and probably doing them some injustice, but they suggest that perhaps the most appropriate way to proceed would be not through any action through the parliament at Westminster but rather by means of a proclamation.

Now some around this table may question the constitutional validity of proceeding by way of proclamation but that is one proposal that has been presented to us by one group of witnesses, and if it is valid for us at this stage, part way through our hearings, to take one proposal from Professor Lederman and suggest that that deserves a reference to the Supreme Court, I suggest to you it is equally valid for us to insist that we take these two or three paragraphs out of the submission of the Canadian Bar Association and insist on a reference on those matters as well because they have proposed another avenue.

There may be some who think the proclamation approach is the best approach; there may be others who doubt the constitutional validity of that; but in any event, it, I suggest to you, is just as valid as the argument that we are now considering with reference to the evidence presented by Professor Lederman.

• 1650

Mr. Chairman, I thoroughly agree with Mr. Breau that at this stage consideration of this question, in effect prewriting a portion of our report, prejudging our conclusions by more than a month, prejudging them in a way that will have no practical effect because we cannot present a report for more than a month, amply demonstrates that the consideration of this matter is premature and the suggestion made by Mr. Breau that we consider this when we actually get to the point of debating the evidence and writing our report makes eminent good sense and is far superior to the motion or the amendment to the motion that is now on the floor.

Some hon. Members: Hear, hear!

[Translation]

rapport tant que les deux Chambres du Parlement n'ont pas recommencé à siéger. Par conséquent, le gouvernement et les Chambres ne pourront pas recevoir de rapport avant le 10 octobre, date prévue pour le début de la session. Je ne vois donc pas ce qu'une décision de notre part aujourd'hui changerait, puisqu'on ne peut présenter de rapport avant au moins un mois.

Nous n'allons rien accélérer du tout, mais par contre, nous allons préjuger des conclusions. Peut-être est-ce d'ailleurs l'intention de certains. De toute façon, ce n'est pas constructif, bien au contraire. Nous devons vraiment nous demander pourquoi il faut absolument prendre une décision aujourd'hui, puisque, de toute façon, on ne peut pas y donner suite avant plus d'un mois. C'est un argument très pragmatique, et je vous félicite, monsieur le président, d'avoir attiré l'attention du comité sur ce fait des plus pertinents.

J'aimerais maintenant vous rappeler une chose qui se trouve dans le rapport de l'Association du Barreau canadien, dont nous avons discuté plus tôt. Dans le deuxième chapitre, le barreau discute des moyens dont les Canadiens disposent pour modifier leur constitution. Au risque de faire des inexactitudes, je le paraphraserai. Selon cette association, le moyen idéal serait de faire une proclamation et non de passer par le Parlement de Westminster.

Certains membres peuvent douter de la constitutionnalité d'une proclamation, mais il reste que c'est une suggestion faite par un groupe de témoins. Si nous décidons déjà que la suggestion du professeur Lederman mérite un renvoi à la Cour suprême, nous devrions faire de même pour ces deux ou trois paragraphes du mémoire de l'Association du Barreau canadien et exiger un renvoi de cette nouvelle façon de procéder.

Certains peuvent croire qu'une proclamation serait la meilleure solution, d'autres pourraient en contester la constitutionnalité. De toute façon, cette position a autant de valeur que celle du professeur Lederman.

Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord avec M. Breau: étudier une telle question à ce moment-ci, c'est comme rédiger d'avance une partie de notre rapport, préjuger de nos conclusions, alors que nous ne pouvons même pas les présenter avant au moins un mois, date prévue pour la présentation du rapport, et cela prouve qu'une telle discussion est prématurée. M. Breau a suggéré que nous en discutons au moment où nous devrions analyser les témoignages et rédiger notre rapport. C'est plein de bon sens, et c'est une bien meilleure idée que la motion ou l'amendement à la motion dont nous discutons.

Des voix: Bravo!

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Caccia and then Mr. Beatty.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman. The net effect of the motion before us, it seems to me, would be that this Committee would be saying something like this: having heard a few constitutional experts like Professor Lederman, we have decided that the government should do certain things as proposed in the motion and we would then say to other constitutional experts whom we hope to have before this Committee, like Professor Scott, that we are sorry but we have made up our minds already and we have already registered a signal on this very important area by having through a motion that we passed some few days or a few weeks ago.

If the word "absurd" which I used last week when we were debating this matter seems to be too hard, the least that it strikes me, this kind of approach is one of being unfair, unfair to the witnesses from which we still have to hear and unfair also to the Committee itself; Somehow it precludes, it decides that we have already made up our minds.

Some hon. Members: No, no!

Mr. Caccia: It does. We have already made up our minds to the effect that there are certain provisions about which the government has to seek an opinion, and this after having heard a few experts and not having heard from other experts. And that is not fair, to say the least.

Therefore, it seems to me that there is an element of undue pressure attached to this sudden desire on the part of a few members of this Committee, strangely enough of the Conservative party, to seek an action on the part of this Committee in this case. It is certainly not the question that Senator Grosart put to us that the two approaches, namely the one by Senator Flynn and Mr. Breau, are far apart. There is a world of difference because Mr. Breau's approach, which to me appears to be eminently sensible, says, "Look, we have not made up our minds but we recognize that some members of the Committee have a certain concern and we will take that into consideration at a time when we start drafting."

The other question that comes to mind, Mr. Chairman, is this: can we report to the House of Commons and to the Senate before October 10? We know that we cannot so that by passing a resolution of the kind that Senator Flynn is proposing, really we are reporting to ourselves today. We are certainly not reporting to the bodies to which we are supposed to report. Are we? So evidently we cannot report before October 10.

Senator Flynn: We express that . . .

Mr. Caccia: Of course, and we will do that at a time when we start drafting a proposal or a set of recommendations or views in the total body of the report for October 10. But, as others have already said, I have never been part of a committee when, halfway through hearing witnesses, all of a sudden a motion was put forward that somehow expresses an opinion before having heard the whole number of witnesses before us.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Caccia, puis monsieur Beatty.

M. Caccia: Merci, monsieur le président. Avec une telle motion, c'est tout comme si le Comité disait qu'après avoir entendu quelques experts en droit constitutionnel, comme le professeur Lederman, il décide que le gouvernement devrait faire ce qu'on suggère dans la motion, puis il envoie dire aux autres experts en droit constitutionnel qui sont censés comparaître devant notre Comité, par exemple, le professeur Scott, qu'il est bien désolé, mais qu'il s'est déjà fait une idée et qu'il l'a même fait connaître en adoptant une motion quelques jours ou quelques semaines plus tôt.

La semaine dernière, j'ai parlé d'absurdité, et le mot peut sembler trop fort. Alors, le moins que je puisse dire, c'est qu'une telle façon de procéder est très injuste à l'endroit des témoins qui doivent encore comparaître, et injuste aussi à l'endroit du Comité même, puisqu'on semble en être déjà arrivé aux conclusions.

Des voix: Non!

M. Caccia: Mais si. Nous avons déjà décidé que le gouvernement doit obtenir un avis juridique sur certaines dispositions, et ce, après avoir entendu seulement quelques experts. Le moins que l'on puisse dire, c'est que c'est injuste.

Par conséquent, je trouve un peu étrange cette hâte qu'ont certains membres du Comité, et surtout du parti conservateur, de vouloir que le Comité agisse tout de suite. Il n'est pas seulement question de dire, comme l'a fait le sénateur Grosart, qu'il y a deux tendances opposées, celle du sénateur Flynn et celle de M. Breau. Il y a un monde de différence, car celle de M. Breau, qui me paraît la plus sensée, serait de dire que nous n'avons pas encore pris de décision, mais que nous admettons les doutes de certains membres du Comité et que nous les étudierons au moment de la rédaction du rapport.

Et puis, l'autre question surgit: pouvons-nous faire rapport à la Chambre des communes et au Sénat avant le 10 octobre? Nous savons fort bien que non, et donc, en adoptant la recommandation du sénateur Flynn, nous nous ferons rapport à nous-mêmes. Nous ne ferons certes pas rapport aux institutions auxquelles nous devrions le faire, puisque nous ne pouvons pas faire rapport avant le 10 octobre.

Le sénateur Flynn: Nous avons dit que . . .

M. Caccia: Bien entendu. Et nous le ferons au moment où nous commencerons à rédiger nos recommandations, ou tout le rapport lui sera présenté le 10 octobre. Comme d'autres l'ont déjà dit, c'est la première fois que je fais partie d'un comité qui, à mi-chemin de son calendrier, étudie tout d'un coup une motion énonçant une opinion, avant même qu'on ait eu l'occasion d'entendre tous les témoins.

[Text]

• 1655

Mr. Chairman, it seems to me that rather than beginning what seems to be a piecemeal drafting—because this is the extent of the motion put forward by Senator Flynn: It is piecemeal drafting—without our having heard all the witnesses, without our having heard all the experts, without our having heard also many experts tell us that it is perfectly legal on the part of the government to do so, we have only heard one side of the bill. Well, why do we not hear all the witnesses? And this is the extent, the purpose of the motion put before us by Mr. Breaux, which to me seems to be eminently sensible.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman. The first observation I might make is that I think it might be useful for us to get an indication from Miss MacDonald whether she feels that the substance of Senator Flynn's amendment is acceptable to her and whether or not she would be prepared to have it incorporated within her own motion.

Miss MacDonald: Yes, I would indeed, and I will subsequently speak to it.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, then I wonder whether I could address myself to the substance of the motion, which I would hope would be amended. I get the feeling that the members of the government who have spoken so far prepared their speech notes for Miss MacDonald's motion and not for Senator Flynn's amendment. It is quite true that Miss MacDonald's original motion would in some way have restricted the ability of the Committee to inquiry further into this area, as to the propriety or the constitutionality of the government's actions. And that was precisely why Senator Flynn felt it was necessary to make an amendment: so that it in no way tied the hands of the Committee and in no way prevented witnesses coming before the Committee in subsequent hearings from discussing any matter that was of concern to them.

But I think we should deal expressly, too, with this red herring that has been dragged before us, that somehow we are tying our hands, somehow we are locking ourselves into a conclusion which is unwarranted at this stage. What the Committee is not saying—and let us make sure there is no confusion over this—what the committee is not saying is that we have taken the position that the government's actions are ultra vires. Some of us, myself included, are convinced of that. But this motion which has been proposed by Senator Flynn in no way states that. Instead, what it states is that there are conflicting views on it and that the only way this can be settled, ultimately, is by sending it to the only arbiter in the country who can make the final judgment as to the constitutionality of the proposals. That is the Supreme Court of Canada.

So the suggestion that in some way we are locking ourselves in or we are making a judgment now that we are not qualified to make simply does not hold water. We are eminently well qualified today on the basis of the evidence before us already to see that the constitutionality of the government's actions is in dispute, and it has to be judged by the final arbiters of such an action.

[Translation]

Monsieur le président, au lieu de rédiger un texte entrecoupé—c'est en effet le sens de la motion du sénateur Flynn—puisque nous n'avons pas entendu tous les témoins ni tous les spécialistes et que nous ignorons s'il est parfaitement légal que le gouvernement agisse ainsi, nous ne connaissons finalement qu'une version de ce projet de loi. Pourquoi ne pas entendre tous les témoins? Et c'est précisément le but de la motion que nous présente M. Breaux et qui me paraît éminemment sensée.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Beatty.

M. Beatty: Merci, monsieur le président. Tout d'abord, il serait utile que M^{lle} MacDonald nous dise si l'amendement du sénateur Flynn lui convient et si elle serait prête à le rattacher à sa propre motion.

M^slle MacDonald: Certainement, et je vais d'ailleurs en parler tout à l'heure.

M. Beatty: Dans ce cas, je voudrais m'exprimer sur le fond de la motion qui, je l'espère, sera modifiée. J'ai l'impression que les interventions des membres de la majorité portaient sur la motion de M^{lle} MacDonald et non pas sur l'amendement du sénateur Flynn. Certes, la motion présentée à l'origine par M^{lle} MacDonald ne nous aurait pas permis d'approfondir le problème que pose le bien-fondé ou la constitutionnalité des gestes du gouvernement. Et c'est précisément la raison pour laquelle le sénateur Flynn a jugé nécessaire de présenter un amendement; ainsi, le gouvernement n'aurait plus les mains liées et rien n'empêcherait non plus les témoins qui comparaitraient ici de discuter toutes les questions qui les intéressent.

Mais je crois qu'il faut d'abord et avant tout dissiper un malentendu, à savoir que nous aurions les mains liées et que nous aboutirions à une conclusion qui ne se justifie pas pour l'instant. Ce que le Comité omet de dire—et qu'on ne se méprenne pas là-dessus—c'est que, selon lui, les actes du gouvernement sont en dehors de sa compétence. Certains d'entre nous, y compris moi-même, en sont convaincus. Mais ce n'est pas du tout ce que dit la motion du sénateur Flynn. Elle indique en effet que les opinions divergent là-dessus et que la seule manière de régler le problème, c'est, en dernier recours, de s'adresser au seul arbitre du pays qui puisse se prononcer sur la constitutionnalité des propositions. Il s'agit de la Cour suprême du Canada.

Dire par conséquent que nous nous lions les mains ou que nous nous prononçons sur un problème alors que nous ne sommes pas qualifiés, tout cela ne tient pas debout. Ne serait-ce que d'après les témoignages que nous avons entendus, il est évident que la constitutionnalité des actes du gouvernement est contestable, et c'est à l'arbitre suprême de trancher.

[Texte]

The other point that has been raised by the spokesmen for the government's side is this question about—and again I just cannot see the validity of it—the question about which we cannot make a formal report until October 10 when Parliament comes back and so we should do nothing until then. Well, surely Mr. Chairman that might be valid if our hearings were being held in camera. That might be valid if there was no way members of the Cabinet, and particularly the Minister of Justice, who is somewhat connected to some of the members of the Committee, would be made aware of the concern of the Committee. But the fact is the press is here. It is open to the public. The government members are here and see members of the Cabinet on a regular basis; and indeed Mr. Lang himself will be back before the Committee, quite possibly before the House sits. And while it is true that the formal report cannot be presented to either House until October 10, there is not question that the substance of our concern can be made available to the government before that time, and should be.

I would argue further that there is very good reason for doing that. For one reason, the Minister of State for Federal-Provincial Relations argued very forcefully before this Committee, Mr. Chairman, that it was essential that we try to keep to a deadline of July 1, 1979 for the implementation of Phase 1. That is not my argument. That was the government's argument. And surely anything that can be done to expedite, to remove the roadblocks in the way of doing that, should be welcomed by the government and not objected to by them. Surely they should be that much more concerned about a process whereby we get further down the road and they discover then that their constitutional package becomes derailed because it has to be adjudicated by the Supreme Court at a later stage. Surely we should put the machinery in motion right now.

• 1700

Finally, I would argue, Mr. Chairman, that it is of great use to the government, prior to the federal-provincial conference that is coming up, for it to be made clear that the government is not intransigent, that it does not intend simply to bull ahead over the objections of the provinces and that it will make every possible effort to ensure that its actions are both legal and proper and do not offend the spirit of federalism.

For those reasons, Mr. Chairman, I would hope that the members of the Committee would strongly support the amendment to Miss MacDonald's motion because I think it makes eminent good sense and the time for making such a decision is right now.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I will hear Senator Smith.

Senator Smith: Thank you, Mr. Chairman. The points I was going to make on Phase I have already been made, so I shall be very brief indeed.

There was one speaker who likened the problem we are dealing with, namely whether or not the bill put forward by the Government of Canada to a suggestion made by a couple of witnesses before us presenting a very fine report, and, of course, there is no similarity whatever. One is to judge a

[Traduction]

Par ailleurs, et là encore, je ne vois pas la validité d'un tel argument, le porte-parole de la majorité a déclaré que nous ne pouvons pas présenter de rapport officiel avant le 10 octobre, c'est-à-dire avant la rentrée parlementaire, et que, par conséquent, il faut se croiser les bras d'ici là. Cela aurait un sens, monsieur le président, si nos audiences se déroulaient à huis clos ou bien s'il était impossible de faire part de nos problèmes aux membres du Cabinet, et en particulier au ministre de la Justice, qui a des accointances avec les membres de ce Comité. Mais la presse est ici. Les séances sont ouvertes au public. Des membres de la majorité y assistent et y rencontrent certes régulièrement des ministres; de plus, M. Lang reviendra lui-même devant ce Comité, et vraisemblablement avant la rentrée parlementaire. S'il est vrai qu'on ne peut présenter de rapport officiel à l'une ou l'autre Chambre avant le 10 octobre, on peut en revanche faire part de notre problème au gouvernement avant cette date, et il faut le faire.

Il y a de très bonnes raisons pour cela. D'une part, le ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales a insisté sur la nécessité de respecter le délai du 1^{er} juillet 1979 pour la mise en œuvre de la phase 1. Ce n'est pas moi qui le dit, c'est le gouvernement. Et celui-ci ne pourra que se réjouir devant toute mesure susceptible de hâter les choses et d'éliminer les obstacles. Il serait certainement beaucoup plus inquiet si nous avançons dans nos travaux et s'il s'apercevait par la suite que sa réforme constitutionnelle serait retardée du fait que la Cour suprême devrait ultérieurement se prononcer. C'est dès maintenant qu'il faut mettre les choses en route.

Enfin, monsieur le président, dans la perspective de la conférence fédérale-provinciale qui s'annonce, il est très utile que le gouvernement indique clairement qu'il n'est pas intransigent et qu'il n'a pas l'intention de passer outre aux objections des provinces, mais qu'au contraire, il fera tout son possible pour veiller à ce que ses actes rentrent dans la légalité et respectent l'esprit du fédéralisme.

Pour toutes ces raisons, monsieur le président, j'espère que les membres du Comité appuieront sans réserve l'amendement à la motion de M^{lle} MacDonald; je pense qu'il est en effet très sensé et que c'est une décision qu'il faut prendre dès maintenant.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La parole est au sénateur Smith.

Le sénateur Smith: Merci, monsieur le président. Ce que j'allais dire à propos de la phase I a déjà été dit; je serai donc très bref.

Quelqu'un a rapproché le problème qui nous occupe, à savoir le projet de loi introduit par le gouvernement du Canada, d'une suggestion faite par deux témoins qui nous ont présenté un excellent rapport; or, bien entendu, il n'y a aucune similarité. Il s'agit, entre autres, de se prononcer sur une

[Text]

serious proposition put forward by the Government of Canada for consideration of Parliament, which is what we are dealing with. The other is a suggestion of a method of procedure by a witness before the Committee. It seems to me that there are no similarities of importance and it ought not to be considered in any way as having any bearing on this question.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Ladies and gentlemen, I see that it is already 5 o'clock so unless the Committee decides otherwise, I have no other choice but to adjourn this sitting and to propose that this discussion go on as the first item of business tomorrow.

Mr. Knowles: Mr. Chairman, on a point of order. This matter was set for today.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Pardon me?

Mr. Knowles: I know it was not ordered that it be concluded today but this was, I think, an understanding. Some of us made our arrangements to be here today and, speaking for myself, we cannot be here tomorrow. I would rather see the question put.

Mr. Breau: Mr. Chairman, you indicated that you were adjourning the meeting. If you are adjourning the meeting, we cannot entertain a new discussion once you have adjourned the meeting.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, I said that...

Mr. Breau: I am asking the Chairman a question. Have you adjourned the meeting?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I said that I would have no other choice than to adjourn the meeting unless the Committee decides otherwise.

Mr. Breau: I move that we adjourn, Mr. Chairman.

Senator Flynn: On a point of order, Mr. Chairman.

Mr. Breau: I move that we adjourn.

Senator Flynn: On a point of order. The motion made by Senator McIlraith last week was that the vote would be taken today.

An hon. Member: There is no reference to a vote in the motion.

Senator Flynn: Yes, yes indeed.

Senator McIlraith: I do not recall...

Senator Flynn: You mentioned a vote today.

An hon. Member: No, he did not.

Senator Flynn: Yes, indeed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): As I have the motion before me here, I do not know if it is the exact wording which was used last Wednesday—unfortunately, as you know, I was not here—but the wording I have here is that:

The final debate on this motion be deferred until Wednesday afternoon, September 6.

Senator Flynn: Final debate.

[Translation]

proposition fondamentale du gouvernement du Canada, et c'est précisément ce que nous sommes en train de faire. D'autre part, un témoin a proposé une procédure. Il me semble que l'importance de ces deux choses ne peut pas se comparer et, par conséquent, on ne devrait pas en tenir compte.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mesdames et messieurs, je constate qu'il est déjà cinq heures, et à moins d'une décision contraire de votre part, je dois absolument lever cette séance et proposer que la discussion se poursuive demain.

M. Knowles: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Cela était prévu pour aujourd'hui.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je vous demande pardon?

M. Knowles: Je sais que l'on n'était pas obligé de terminer aujourd'hui, mais c'était implicite, je crois. Nous avons pris nos dispositions pour être ici aujourd'hui et, en ce qui me concerne, je ne pourrai pas venir demain. Je préférerais donc qu'on vote.

M. Breau: Monsieur le président, vous avez manifesté le désir de suspendre la séance. Or, une fois la séance levée, il est impossible de poursuivre la discussion.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, j'ai dit que...

M. Breau: Je m'adresse au président et je lui pose la question suivante: avez-vous levé la séance?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'ai dit que je devais absolument lever la séance, à moins d'une décision contraire du Comité.

M. Breau: Je propose l'ajournement, monsieur le président.

Le sénateur Flynn: J'invoque le Règlement.

M. Breau: Je propose l'ajournement.

Le sénateur Flynn: J'invoque le Règlement. La semaine dernière, le sénateur McIlraith a proposé une motion selon laquelle le vote aurait lieu aujourd'hui.

Une voix: La motion ne parle pas de vote.

Le sénateur Flynn: Si.

Le sénateur McIlraith: Je ne me souviens pas...

Le sénateur Flynn: Vous avez mentionné un vote qui aurait lieu aujourd'hui.

Une voix: Non.

Le sénateur Flynn: Si, en effet.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'ai une motion devant les yeux, mais j'ignore si ce sont les termes exacts qu'on a employés mercredi dernier—malheureusement, j'étais absent, comme vous le savez—mais voici le texte que j'ai ici:

Que le dernier débat sur cette motion soit repoussé jusqu'au mercredi 6 septembre, dans l'après-midi.

Le sénateur Flynn: Le dernier débat.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes, but "be deferred until". The motion does not say that the debate should be terminated.

Senator Flynn: Then it asks that final debate should be deferred.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, it does not.

Senator Flynn: The final debate should be deferred. It was not the essence of the motion.

Mr. Breau: Mr. Chairman, you have a motion on the floor that we adjourn. And that motion, Mr. Chairman, according to our rules is not debatable.

Senator McIlraith: I see . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Just a minute, please. Order. Miss MacDonald, are you raising a point of order?

Miss MacDonald: Yes, Mr. Chairman. We have at other times in other committees extended the sitting hours of committees past the hour of adjournment. And I think if that were the wish of the majority of people, we could proceed in that fashion.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes, I quite agree with this but we have a motion and if the motion is defeated, of course, we will continue. But, if the motion is adopted, we will have to postpone this debate.

• 1705

Miss MacDonald: Extend the hours.

Mr. Breau: Mr. Chairman, with regard to the point that was raised by Mr. Knowles on a point of order, I am agreeable to defer the debate at a time that would be agreeable to all members because I agree that they may have to travel.

Mr. Chairman, I would like to urge upon you to consider my motion that we adjourn.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I have to put this motion now. It is proposed by Mr. Breau that the Committee do now adjourn.

Motion negatived.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, on a point of order . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): There were 17 days and 14 years.

Mr. Breau: Were there any abstentions? I think there are more than 31 members here.

Senator Grosart: On a point of order, why do you not let . . .

Mr. Breau: Mr. Chairman, could we have a roll call, please?

Senator Grosart: The result has been declared and it is official.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Before we have this roll call, I will hear Mr. Lachance on a point of order.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, if you intend to take a roll call I will yield because my point was only to ask the Chair-

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui, mais on dit: «sera repoussé jusqu'à». La motion ne dit pas que le débat doit être clos.

Le sénateur Flynn: Elle demande que le dernier débat soit repoussé.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non.

Le sénateur Flynn: Le dernier débat devrait être repoussé. Ce n'était pas l'idée de la motion.

M. Breau: Monsieur le président, vous avez une motion d'ajournement. Or, selon notre Règlement, cette motion ne peut faire l'objet d'un débat.

Le sénateur McIlraith: Je vois . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Deux minutes, s'il vous plaît. Silence. Invoquez-vous le Règlement, mademoiselle MacDonald?

Mlle MacDonald: Oui, monsieur le président. Dans d'autres comités, il nous est déjà arrivé de prolonger la discussion au-delà de l'heure qui était prévue pour l'ajournement. Nous pouvons en faire autant, avec l'accord de la majorité.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui, je suis tout à fait d'accord, mais nous avons une motion et si la motion est repoussée, alors nous continuerons. Toutefois, si la motion est adoptée, il va falloir ajourner ce débat.

Mlle MacDonald: Prolongez la séance.

M. Breau: Monsieur le président, au sujet de la question que soulève M. Knowles en invoquant le Règlement, j'accepterais de reporter le débat à un moment ultérieur qui conviendrait à tous les membres, car je sais que certains doivent voyager.

Monsieur le président, j'aimerais donc vous prier d'examiner ma motion d'ajournement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je dois mettre la motion aux voix maintenant. Il est proposé par M. Breau que le Comité ajourne maintenant.

Motion rejetée.

M. Lachance: Monsieur le président, j'invoque le Règlement . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il y a 17 non et 14 oui.

M. Breau: Y a-t-il des abstentions? Je crois que nous sommes plus que 31 ici.

Le sénateur Grosart: J'invoque le Règlement; pourquoi ne laissez-vous pas . . .

M. Breau: Monsieur le président, pouvez-vous faire l'appel, s'il vous plaît?

Le sénateur Grosart: On a annoncé le résultat, c'est officiel.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Avant de passer à l'appel, je vais entendre le rappel au Règlement de M. Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, si vous avez l'intention de faire l'appel, je vous redonne la parole, car je vulais tout

[Text]

man, since there are a lot of new faces here, to check if everyone is an inscribed member of the Committee. That is all.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): When the recorded vote is demanded, the Clerk of the Committee calls out the name of the member of the Committee, who responds with a ye or a nay as he may so decide. I understand that oui et non would also be acceptable.

• 1710

Motion negatived: yeas 15; nays 17.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): So that means we will continue our sittings.

An hon. Member: Mr. Chairman, may I ask a question?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well, I have still four names on the first round and one name for the second round. I am, again, entirely in the hands of the Committee. But, as far as I am concerned, I have to recognize those who want to participate in this debate.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Mr. Chairman, I move the question be put.

Senator Beaubien: I will second that, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am told that this motion is out of order.

Senator Beaubien: Oh, for heaven's sake!

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): May I ask why?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Does anybody want to participate in the discussion on this motion?

An hon. Member: On the motion or the main question?

Senator Grosart: Mr. Chairman, did I understand you to rule that a motion that the question be now put was out of order? Did you make such a ruling? I am asking.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I did that under advice and I would certainly recognize Senator Grosart as the friend of the Chair, if he wants to contribute to my education in parliamentary procedures.

Senator Grosart: I merely suggest, Mr. Chairman, that the motion is in order. It is always in order.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is there any contrary advice?

Mr. Lachance: Mr. Chairman, on the first point of argument, you have made a ruling that this motion is out of order. Now, of course, you can reverse this ruling, but as long as you have not reversed this ruling I abide by the ruling.

My second point is that normally you cannot entertain two procedural motions, one after the other, and we have not had any substantial debate on the two. So it is my opinion that you will have to recognize first one speaker, if there is one left on your list, and then a motion can be put that the debate be concluded.

[Translation]

simplement demander, puisqu'il y a beaucoup de nouveaux visages ici, de vérifier si tous sont des membres inscrits du Comité. C'est tout.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Lorsqu'il est demandé que le vote soit enregistré, le greffier du Comité nomme chaque membre du Comité, qui répond par «yea» ou «nay», comme il l'entend. On me dit qu'on accepterait aussi «oui» et «non».

La motion est rejetée par 17 voix contre 15.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ce qui signifie que nous allons continuer notre séance.

Une voix: Monsieur le président, puis-je poser une question?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'ai encore quatre noms au premier tour et un nom au deuxième tour. Encore une fois, je suis entre les mains des membres du Comité. Mais en ce qui me concerne, je dois donner la parole aux personnes qui veulent participer au débat.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Monsieur le président, je propose que la question soit mise aux voix.

Le sénateur Beaubien: J'appuie cette motion, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): On me dit que la motion est irrecevable.

Le sénateur Beaubien: Pour l'amour du ciel!

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Et pourquoi?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Y a-t-il des membres qui veulent participer au débat sur cette motion?

Une voix: Sur la motion ou sur la question principale?

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, ai-je bien compris: vous avez décidé que la motion voulant qu'on passe maintenant au vote sur la question était irrecevable? Avez-vous rendu une telle décision? Je le demande.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je l'ai fait après avoir pris conseil, et je serais certainement heureux de céder la parole au sénateur Grosart, en tant qu'ami, s'il voulait contribuer à parfaire mes connaissances en procédure parlementaire.

Le sénateur Grosart: Je voulais simplement faire remarquer, monsieur le président, que la motion est recevable. Une motion est toujours recevable.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Y a-t-il des avis contraires?

M. Lachance: Monsieur le président, sur le premier point, vous avez décidé que la présente motion est irrecevable. Bien sûr, vous pouvez renverser cette décision, mais tant et aussi longtemps que vous ne le ferez pas, je respecterai votre décision.

Deuxièmement, normalement, vous ne pouvez recevoir deux motions de procédure, l'une après l'autre, s'il n'y a pas eu de débat sur le fond des deux motions. Je pense donc que vous devrez d'abord céder la parole à un intervenant, s'il en reste un sur votre liste, et ensuite, on pourra présenter une motion visant à clore le débat.

[*Texte*]

An hon. Member: No, that is not correct.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I will read to you from *Beauchesne*, Rule 217(5):

(5) A motion for the previous question is not admitted in a Committee of the Whole or any Select Committee of the House.

Senator Grosart: With respect, I do not think the motion was for a previous question. There is a difference between the two Houses in the motion that the question be now put and that the question be not now put.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well, again I can read from *Beauchesne*. This is a precedent, as far as I am concerned, in my parliamentary life, but Rule 218 states:

218. The previous question must not be phrased in explanatory terms giving reasons for its introduction. It is moved in the following words: "That the question be now put".

• 1715

Mr. Beatty: That is exactly what has happened.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That is the previous question.

I have four names on the second round: Senator Bird, Miss MacDonald, who I understand wants to speak, Mr. Lee, Mr. Collenette, and now, Mr. Lachance.

Senator Bird: I will certainly be brief, because I think we ought to have the question as soon as possible.

The argument brought up that we could not make a report now is ridiculous, because it says under our terms of reference, which I have just got hold of:

That the Committee have power to examine and enquire into such matters as may be referred to it by the Senate, to report from time to time . . .

So we can make our report any time we wish. We can make any number of reports we wish and then we can give them to Parliament when it comes in.

I also would like to go on record as saying that I am quite sure the government is acting in good faith on the advice of the law officers of the Crown. But I do not think either the law officers of the Crown or any member of this Committee, including Senator Forsey, are really the people to decide on a question of this kind. The Supreme Court is there to make judgments about the constitutionality of the bill, and that is where it should be referred.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

Une voix: Non, ce n'est pas exact.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je vais vous lire ce que l'on trouve dans *Beauchesne*, règlement 217(5):

(5) Il n'est pas permis de proposer la question préalable au comité plénier ni à quelque comité permanent ou spécial de la Chambre.

Le sénateur Grosart: Permettez-moi de faire respectueusement remarquer qu'il ne s'agit pas d'une motion sur une question préalable. Il y a une différence entre la procédure des deux Chambres relativement à la motion voulant que la question soit maintenant mise aux voix et que la question ne soit pas maintenant mise aux voix.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Encore une fois, je vais vous citer *Beauchesne*. En ce qui me concerne, c'est la première fois que je me trouve dans cette situation dans ma vie parlementaire, mais le règlement 218 stipule que:

218. La question préalable ne doit pas être rédigée de façon à motiver sa présentation. On la propose ainsi: «Que cette question soit maintenant mise aux voix».

M. Beatty: C'est exactement ce qui vient de se produire.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): C'est la question préalable.

J'ai quatre noms sur ma liste au deuxième tour. Le sénateur Bird, M^{lle} MacDonald qui, si j'ai bien compris, veut parler, M. Lee, M. Collenette, et maintenant, M. Lachance.

Le sénateur Bird: Je vais certainement faire vite, car je crois que nous devrions mettre la question aux voix le plus tôt possible.

Prétendre que nous ne pouvons pas rédiger un rapport maintenant est ridicule, puisqu'il est dit dans notre ordre de renvoi, sur lequel je viens tout juste de mettre la main:

Que le comité soit habilité à étudier toutes les questions qui lui seront renvoyées par le Sénat et à faire enquête à leur sujet, et, à faire rapport à l'occasion . . .

Nous pouvons donc faire rapport quand nous le désirons. Nous pouvons d'ailleurs rédiger tous les rapports que nous voudrions et ensuite les déposer au Parlement lorsque celui-ci reprendra ses travaux.

J'aimerais également qu'il soit noté que je suis persuadé que le gouvernement agit de bonne foi, sur l'avis de ses conseillers juridiques. Mais je ne crois pas que ni les conseillers juridiques ni les membres du premier comité, y compris le sénateur Forsey, sont les personnes aptes à trancher une telle question. La Cour suprême existe pour trancher la question de la constitutionnalité des lois, et c'est là qu'il faut la renvoyer.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président.

[Text]

I just want to address the question as to whether or not we are in any way cutting off future witnesses or future hearings before this Committee on any aspect of either the constitutionality of the bill or of the substantive measures within the bill. What is being sought in this motion is a way out of a dilemma in which we find ourselves. We find ourselves in a dilemma on the legality of certain provisions which have been put before us with regard to the bill.

Now, we have had it argued by the Minister of Justice on the advice of the law officers of the Crown that in fact it is perfectly constitutional for the federal government to act unilaterally, either through Section 91.1 or through conventions based on previous amendment procedures, with all phases of Bill C-60. That is the legal position that the Minister of Justice argues.

Another conflicting legal opinion was presented by two witnesses before us. And there are only two sides to this question. Either the provisions are constitutional or they are not constitutional, in the legal sense. The legal aspect, surely, has to be resolved or should be resolved by the senior court of appeal in this country, the Supreme Court of Canada. And that is what we are asking for from the position of legality of these provisions. Whether or not the government has a moral position or is morally correct in moving unilaterally is surely a political decision to be decided by, among others, this Committee, by our respective Houses, and by other bodies that want to advise the government. But that political decision as to the moral propriety in proceeding unilaterally should not be confused with the legal arguments that were raised both by the Minister and by other constitutional experts.

For that reason, the decision we take now is one as to whether or not we, as a Committee, feel there is any doubt about this question of legality or constitutionality, and whether it, in the long run, has to be referred to the Supreme Court to resolve that dilemma. That is the question that we are asking, and I think we should serve notice of our concern about that as quickly as possible, particularly in light of the fact that when the House resumes on October 10 our sitting in that period may well end after one day and a new session of Parliament introduced, and this Committee would have no opportunity to hear the response of the government if we waited until that final day to make a recommendation and tell the government what was in our mind. In this way we can in fact signal our concern to the government before that.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lee.

Mr. Lee: Thank you, very much, Mr. Chairman. I listened with great interest to my colleague's argument, Mr. Beatty, saying that we were in effect prejudging the situation on the proposed amendment by Senator Flynn. As I read the motion, as I understand it, he deletes the first paragraph and that is in effect where we would suspend hearing evidence on the constitutionality of the government's basis upon which they are moving, which is Section 91(1); he would replace that by just

[Translation]

J'aimerais simplement demander si, d'une certaine façon, nous nous trouvons à éliminer la venue d'autres témoins ou la tenue d'autres séances du Comité qui porteraient soit sur le caractère constitutionnel du projet de loi ou sur les dispositions substantielles qui s'y trouvent. Par cette motion, on recherche une porte de sortie au dilemme où nous nous trouvons. En effet, nous sommes devant un dilemme sur la légalité de certaines dispositions à la suite des arguments qu'on nous a présentés.

Le ministre de la Justice, sur l'avis des conseillers juridiques de la Couronne, a prétendu qu'en fait, il était parfaitement constitutionnel pour le gouvernement fédéral d'agir unilatéralement, soit en vertu de l'article 91.1, soit en se fondant sur des conventions établies lors d'amendements précédents, et ce, à l'égard de toutes les étapes du Bill C-60. C'est là la position juridique que le ministre de la Justice nous a présentée.

Une opinion juridique contraire nous a été présentée par deux témoins. Or, il ne peut y avoir que deux côtés à la question. Les dispositions sont constitutionnelles ou elles ne le sont pas, au sens juridique. Il va de soi qu'il revient ou qu'il devrait revenir aux plus hautes instances du pays, c'est-à-dire à la Cour suprême du Canada, de trancher l'aspect juridique. Et c'est ce que nous demandons, du point de vue de la légalité de ces dispositions. Quant à savoir si le gouvernement a moralement le droit ou est moralement justifié d'agir unilatéralement, voilà une décision toute politique, qu'il revient notamment au présent Comité, à nos Chambres respectives, et à d'autres organismes qui veulent conseiller le gouvernement, de trancher. Néanmoins, il ne faut pas confondre la décision politique sur le bien-fondé moral d'agir unilatéralement avec les arguments juridiques soulevés et par le ministre et par d'autres experts en matière constitutionnelle.

Pour cette raison donc, la décision que nous allons prendre maintenant porte sur la question de savoir si, en tant que Comité, nous estimons qu'il existe le moindre doute sur la légalité ou le caractère constitutionnel de la question, et si, à long terme, il faut renvoyer la question à la Cour suprême, pour que le dilemme soit résolu. C'est là la question que nous posons et, à mon avis, nous devrions faire état de notre préoccupation le plus tôt possible, particulièrement si l'on pense au fait que lors de la reprise des travaux de la Chambre, le 10 octobre, nous pourrions bien ne siéger qu'une seule journée. Une nouvelle session serait entamée et ce Comité n'aurait pas alors la possibilité de connaître la réaction du gouvernement si nous attendions au dernier jour pour faire une recommandation et communiquer notre pensée. Nous pourrions donc faire connaître nos préoccupations au gouvernement avant ce moment.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Lee.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt l'argument de mon collègue, M. Beatty, réfutant le fait que nous préjugions de la situation pour ce qui est de l'amendement proposé par le sénateur Flynn. Si j'ai bien compris la motion, il retrancherait le premier paragraphe, en vertu duquel nous cesserions d'entendre des témoins sur la question de la constitutionnalité du fondement de l'action gouvernementale, c'est-à-dire l'article 91(1); il remplace-

[Texte]

in effect expressing his concern. But I know in there that we are including the full second paragraph, if I understand the amendment, and the full second paragraph says:

That the committee include in its report a recommendation the Government consider the advisability of referring to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under section 91(1) of the B.N.A. Act, or by means of a joint address . . .

That in effect is really the more operative besides expressing concern and in effect this Committee would be very much so prejudging the whole matter. I must sort of agree with him about whether or not it is formally done. I am sure you know he argued that the media here . . . and he talked about us having, you know, close rapport with some of the ministers.

I would suggest that maybe in some instances they might have a closer rapport with some of the government ministers and even some of the government supporters or backbenchers. But that to me is really a rather specious argument.

The point is that when it really comes down to it, we are really in effect prejudging. We have had a very capable argument by Professor Lederman and last day when we first entertained this motion he himself concluded in his opening remarks that he presented to this Committee that the whole matter is really very inconclusive. The Minister of the Crown, Marc Lalonde, said that it is not a matter that he could or he would not—because the Bill was just tabled for discussion purposes and the Bill at this point in time is not necessarily going to be acted upon.

I am not sure. Maybe we should question that. If the government has very clearly stated that they are not going to in effect proceed with the Bill as it now stands, there may be substantial amendments, maybe we as a Committee are expressing our opinion on something that may not even in effect be put to the House for enactment.

The other argument that I indicated we would close on is really that I just do not understand how we in effect can prejudge. We have had the argument of the Minister of Justice. There may well be other people who will argue on the other side and there may well be more people who will argue along the same lines as Professor Lederman. But to base our arguments and our recommendations of this Committee just on the basis of one expert witness, I find rather interesting and really in effect cutting off other testimony that we may hear. And I find this a travesty of this Committee.

I served on the Special Joint Committee on Immigration and we certainly did not make any conclusions until the matter was finally over. I served on the Subcommittee on Penitentiaries and we certainly did not reach any sort of interim conclusions or interim reports about the substantive measures we were discussing until all the evidence was in. I find it a real travesty that this Committee is committing that kind of act.

[Traduction]

rait cet article par une simple expression de ses préoccupations. Si j'ai bien compris, toutefois, je crois que la motion comprend tout le deuxième paragraphe, qui se lit comme suit:

Que le Comité recommande dans son rapport que le gouvernement étudie l'opportunité de soumettre la question à la Cour suprême du Canada, qui déciderait si le gouvernement est dans son droit quand il agit seul, que ce soit par la voie d'une action unilatérale du Parlement du Canada en vertu de l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou par une action conjointe . . .

C'est vraiment le moyen le plus pratique de le faire, et de fait, je crois que ce Comité préjugerait véritablement de toute la question. Tout comme lui, je ne sais pas si nous le faisons directement ou non. Vous savez sans doute qu'il a soutenu que les représentants des médias, ici . . . et il a même dit que nous avions d'étroits rapports avec certains ministres.

Dans certains cas, je leur proposerais d'entretenir des rapports plus étroits avec les ministres du gouvernement et même avec certains députés d'arrière-ban et personnes appuyant le gouvernement. A mon avis, c'est là quand même un argument assez spécieux.

Le fait est qu'en fin de compte, nous préjugeons véritablement de la situation. Nous avons entendu l'argument très solide du professeur Lederman, et hier, lorsque nous avons entendu d'abord cette motion, il a lui-même soutenu devant le Comité qu'à son avis, il était impossible de tirer des conclusions. Le ministre de la Couronne, M. Marc Lalonde, a affirmé qu'il ne s'agissait pas d'une question de volonté . . . car le projet de loi a été présenté pour fins de discussion uniquement, et il n'est pas assuré pour l'instant qu'on adoptera nécessairement des mesures en découlant.

Je n'en suis pas certain. Peut-être devrions-nous mettre cela en doute. Si le gouvernement a nettement déclaré qu'il ne tenterait pas de faire adopter le projet de loi dans son libellé actuel, nous pourrions peut-être y apporter d'importants changements; peut-être que ce Comité exprime son opinion sur un document qui ne sera même pas présenté à la Chambre pour adoption.

Pour terminer, je ne comprends vraiment pas comment nous pourrions préjuger de la situation. Nous avons entendu l'argumentation du ministre de la Justice. Bien des gens peuvent adopter une ligne de pensée ou une autre, celle du professeur Lederman, par exemple. Il serait plutôt curieux que ce Comité base ses arguments et ses recommandations sur les témoignages d'un seul expert, faisant ainsi abstraction des autres témoignages. Nous agirions comme un semblant de comité.

J'ai fait partie du Comité mixte spécial sur l'immigration et nous n'avons certainement tiré aucune conclusion avant que toute la question ait été vidée. J'ai fait partie du Sous-comité sur les pénitenciers et nous n'avons certainement pas présenté de rapport intérimaire relativement aux mesures importantes dont nous discutons avant d'avoir entendu tous les témoignages. En agissant ainsi, je crois que ce Comité fait un simulacre.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Colenette, Mr. Guay, Mr. Lachance.

Mr. Colenette: Mr. Chairman, I do not want to prolong this matter any longer because it has been debated at length but I feel that those of us who are very much concerned with this motion should at least get their personal views on the record.

• 1725

I noted what Mr. Beatty said. He implied that those of us on the government side were really addressing ourselves to Miss MacDonald's motion, which, incidentally, I happen to find really just a blatant political manoeuvre on the part of the Official Opposition. We are not at all; we are concerned with the propriety of proceeding in this particular way. It has been pointed out by other speakers that it is most irregular. It is very premature to hear one set of witnesses and not to hear others. It is discourteous. It is discourteous to some very notable Canadians. Professor Scott's name has been mentioned. We have two provincial premiers who may also want to get their views known on this particular matter. To my best knowledge, I do not believe Mr. Bennett or Mr. Hatfield has actually expressed that the government cannot proceed in this matter with Bill C-60. I find it very inconsistent that the Official Opposition, who parade in this Committee and in the House of Commons and throughout the country as the staunch defenders of provincial rights and prerogatives, would want to preempt, preclude the participation of two very eminent gentlemen who head provincial governments in this country. Therefore I believe it is discourteous, as well as premature.

But there is the whole question of saving time, of saying that, well, if these matters are found unconstitutional we will save time. Even if part of this bill or the whole bill is found unconstitutional, I do not feel I am wasting my time here. Perhaps members of the Official Opposition do. I feel that I and my colleagues around this table are contributing to the political process. We are engaged in an historic venture to seek a consensus throughout our country as to a new constitution. And I take great umbrage at the implications that, really, we are not interested in trying to listen to all of the witnesses, in hearing all of the arguments on the new constitution. There is a question, I think, of precedents, a question of bills becoming law. I may be corrected on this, but I believe many acts of Parliament, or of legislatures, subsequently have been declared unconstitutional, or at least their constitutionality has been challenged after proclamation. I stand to be corrected, but I will give two examples. One is the anti-inflation legislation which was passed in this Parliament and which I believe was referred to the Supreme Court after proclamation. Secondly, we have the question of Bill 101 of the Province of Quebec. It is now the law of that Province, but at least one section of that act has been declared unconstitutional by an appeal court and I believe is going to the Supreme Court. These are all challenges after the fact.

Just because parts of this bill, or this bill, may be unconstitutional at a later date—and certainly a division of opinion has been expressed on this by members of the Committee—does

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Colenette, suivi de M. Guay et de M. Lachance.

M. Colenette: Monsieur le président, je ne désire pas m'étendre plus longuement sur la question, dont on a suffisamment discuté, mais je crois que ceux d'entre nous qui se préoccupent vraiment de cette motion devraient au moins avoir la possibilité de faire connaître leur opinion.

Je tiens compte de ce qu'a dit M. Beatty. Il prétend que nous, du parti du gouvernement, nous nous sommes uniquement attaqués à la motion formulée par Mlle MacDonald que, soit dit en passant, je qualifierais d'instrument de manœuvre politique de la part de l'opposition officielle. Il n'en est rien. Nous voulons absolument que les choses se déroulent suivant les règles. D'autres membres du Comité ont dit que cette façon de procéder est contraire aux règles. Il est prématuré d'entendre certains témoins et de ne pas en entendre d'autres. C'est discourtois. C'est un affront pour des Canadiens de renom. Le nom du professeur Scott a été prononcé. Deux premiers ministres provinciaux veulent faire connaître leur point de vue ici. Que je sache, MM. Bennett et Hatfield n'ont jamais dit que le gouvernement ne pouvait pas faire étudier le Bill C-60. Je trouve tout à fait singulier que l'opposition officielle, qui se pavane ici au Comité, et à la Chambre des communes, tout comme à travers le pays, en prétendant défendre les droits et les prérogatives des provinces, veuille empêcher deux personnes de renom, chefs de gouvernements provinciaux, de participer à nos délibérations. En conséquence, il serait discourtois de les empêcher de le faire, et prématuré également.

On a parlé de gagner du temps, car si ces questions étaient déclarées inconstitutionnelles, nous gagnerions du temps. Même si certaines parties du projet de loi, ou tout le projet de loi, étaient déclarées inconstitutionnelles, j'estime que je n'aurais pas perdu mon temps ici. Peut-être que les membres de l'opposition sont d'avis contraire. J'estime que moi et mes collègues, nous participons au processus politique. Nous sommes engagés dans cette aventure historique qui vise à obtenir un consensus sur la nouvelle constitution du pays. Je m'offense qu'on laisse sous-entendre que nous ne nous intéressons pas à ce qu'ont à dire les témoins, que nous ne voulons pas entendre tous les arguments qui ont trait à la nouvelle constitution. Il y a aussi une question de précédents; la question des projets de loi adoptés. Si je ne m'abuse, beaucoup de lois du Parlement ou d'assemblées législatives ont été déclarées inconstitutionnelles, ou ont vu leur constitutionnalité contestée, après avoir été proclamées. Si je ne m'abuse, il y a deux exemples probants. D'une part, la loi anti-inflation qui a été adoptée par le Parlement et dont on a saisi la Cour suprême, une fois qu'elle a été proclamée. Deuxièmement, la Loi 101 de la province de Québec a subi le même sort. Cette dernière loi est d'ores et déjà appliquée dans la province, mais un de ses articles a été déclaré inconstitutionnel par une cour d'appel, et la Cour suprême sera appelée à se prononcer là-dessus. Voilà donc des exemples de contestation après les faits.

Ce n'est pas parce que certaines parties de ce projet de loi ou parce que ce projet de loi lui-même pourrait être inconstitutionnel et déclaré tel plus tard que nous devons cesser d'étudier

[Texte]

not mean to say we should shelve consideration of this bill. I think we should proceed and I think we should follow normal parliamentary procedures and debate any recommendation to our Houses to pass on to the government at the appropriate time.

I may also state in conclusion that these objections, to my knowledge, were never really made by, certainly, the Leader of the Official Opposition when this bill was introduced into the House of Commons. In fact, the Leader of the Opposition acknowledged to some degree the legitimacy of this bill by nominating those gentlemen and ladies around the table from their party. And to come along at this particular stage, when you hear a couple of witnesses who support the point of view you believe in, I think is certainly inconsistent.

• 1730

I have made my point of view well known. Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Guay.

M. Guay: Merci, monsieur le président.

Quand je regarde la motion que nous avons devant nous, je me demande si nous voulons vraiment continuer les travaux de ce comité que, dès le début, je jugeais très importants pour l'avenir de notre pays, pour l'unité du pays. J'aurais aussi une question d'ordre juridique. Le président, avec les greffiers, pourront peut-être me répondre. Pouvons-nous renvoyer une partie d'un bill à la Cour suprême et continuer, nous ici, à étudier décemment ce même bill? C'est toute la structure qu'on attaque, d'ailleurs, avec cette motion, c'est la question du Sénat, c'est la question de la Couronne. Quand je regarde la motion du sénateur Flynn et la motion de Mlle MacDonald, je vois bien que l'intention première du Parti conservateur était de traiter jusqu'à ce que les questions de compétence constitutionnelle soulevées par le professeur Lederman de l'Université Queen's aient été tranchées. On sait combien il y a de points d'interrogation, non seulement sur le Sénat, non seulement sur la reine et ses pouvoirs. A la lecture du rapport de M. Lederman, à la lecture du rapport du témoin que nous avons eu hier, M. Atkey, qui est venu tout simplement seconder M. Lederman, je me demande si vraiment les gens qui ont proposé cette motion ne veulent pas tout simplement faire cesser tous les travaux de ce comité et si vraiment il est légal de renvoyer une partie aussi importante d'un bill ou des parties aussi importantes d'un bill devant la Cour suprême et de pouvoir continuer. Avant que nous ne votions, monsieur le président, j'aimerais avoir l'avis d'un avocat.

Il y a autre chose, aussi. Nous savons bel et bien, monsieur le président... J'allais être impoli envers le sénateur Flynn, mais je ne le serai pas.

Nous aurons une conférence fédérale-provinciale en octobre. Qu'est-ce qui arriverait si déjà le gouvernement avait pris position et avait décidé de renvoyer toute cette question à la Cour suprême du Canada? Tout simplement, lors de la conférence fédérale-provinciale, certains premiers ministres pourraient se défendre en disant: «On ne peut pas discuter du Bill C-60 parce que c'est *sub judice*. N'est-ce pas le but ultime que

[Traduction]

le bill. Les membres du Comité ne s'entendent pas là-dessus eux-mêmes. Je pense que nous devrions poursuivre nos travaux et respecter les procédures parlementaires habituelles. Nous devrions débattre de toute recommandation que nous ferons aux Chambres en vue d'être transmise au gouvernement en temps et lieu.

Enfin, à ma connaissance, ces objections n'ont jamais été soulevées par le leader de l'opposition officielle quand le bill a été déposé à la Chambre des communes. En fait, le leader de l'opposition a reconnu que le projet de loi était légitime, puisqu'il a lui-même nommé ces messieurs, dames de son parti qui siègent aujourd'hui au Comité. Donc, dire maintenant, après avoir entendu quelques témoins dont l'opinion était la même que la leur, que le projet de loi est inconstitutionnel me paraît pour le moins illogique.

J'ai bien fait connaître mon point de vue. Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Guay.

Mr. Guay: Thank you, Mr. Chairman.

When I look at this motion before us, I wonder whether there is any real desire to continue the work of the Committee which, from the very outset, I considered to be of the utmost importance for the future and unity of our country. I also have a legal question to ask. The Chairman and the Clerks might be able to provide an answer. Could we really refer a part of this Bill to the Supreme Court and then decently continue our examination in Committee of this same Bill? This motion attacks the whole structure, the matter of the Senate and the Crown. When I look at the motion presented by Senator Flynn and Miss MacDonald, it is obvious to me that the Conservative Party's initial intention was to carry on discussions until the matters of constitutional jurisdiction raised by Professor Lederman from Queen's University were settled. We know that there are a good many questions which not only apply to the Senate and the Queen and her powers. In the light of Mr. Lederman's report and that made by yesterday's witness, Mr. Atkey, who came just to back up Mr. Lederman's opinion, I wonder whether the intention of the movers of this motion is not simply to bring the Committee's deliberations to a stop and whether it would be legal, having referred such an important part or parts of a Bill to the Supreme Court, for us to continue. Before a vote is held on this, Mr. Chairman, I would like to have a legal opinion.

There is also another matter. We know full well, Mr. Chairman, ... I was going to be impolite to Senator Flynn but I will restrain myself.

A federal-provincial conference is scheduled for October. What would happen if the government decided to take a stand by then and had referred this whole matter to the Supreme Court of Canada? Certain premiers would be able to use the following excuse at the federal-provincial conference: "We cannot discuss Bill C-60 because it is *sub judice*." Is this not the ultimate aim of the motion? This is what I wonder, without

[Text]

l'on poursuit avec cette motion? Je me le demande, sans préjuger des intentions de celle qui a proposé la motion qui a été amendée par le sénateur Flynn. Mais vraiment, je me permets de douter de la légalité de cette motion. Je vous le répète, je ne suis pas convaincu qu'il faille renvoyer présentement à la Cour suprême toutes ces questions ni même le bill au complet. Mais, comme le disaient plusieurs qui ont parlé avant moi sur cette motion, n'est-ce pas insultant pour les témoins que nous avons convoqués? C'est comme si on leur disait: M. Lederman est venu au comité, M. Atkey l'a secondé, et le comité a décidé qu'il en avait assez. Nous, nous n'avons pas besoin de vous.

Je pense qu'il y a eu une réunion du sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure, monsieur le président. La première journée où nous avons siégé, nous avons accepté un programme des travaux pour ce comité. Nous avons même amendé à plusieurs reprises la motion pour le travail de ce comité qui était devant nous. Nous l'avons amendée en disant que ce ne serait pas un rapport final, mais un rapport intérimaire, selon certains et provisoire, selon d'autres. Nous nous sommes entendus pour dire que ce serait un rapport provisoire qui pourrait, si possible, être soumis. Et aujourd'hui, on veut en arriver à un rapport qui est loin d'être préliminaire.

Voici la conclusion que je tire de cet amendement. On veut pouvoir dire: Nous avons entendu des témoins cet après-midi, des gens de l'Association du Barreau canadien et je pense que cela a été positif et constructif. Les gens sont venus nous éclairer et aujourd'hui on veut que les travaux de ce Comité-là cessent! Sans aucun doute, je voterai contre cette motion parce que nous avons encore beaucoup de travail à faire et beaucoup de témoins à entendre et qui peuvent contredire des témoins qui sont déjà venus. Peut-être a-t-on peur de faire se contredire certains avocats; et on le voit d'ailleurs car au congrès du Barreau qui s'est tenu à Halifax, il n'y a pas eu d'entente définitive et «on a renvoyé le rapport pour étude». J'ai tellement peur des renvois pour étude, cela s'est fait déjà pendant trop longtemps... C'est peut-être ce que l'on vise d'ailleurs: demeurer dans le statu quo et dire: «Eh bien, Trudeau n'a jamais rien pu faire durant tout son mandat pour amender la constitution ou donner aux provinces les droits qu'elles réclamaient».

• 1735

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Pour répondre à votre question, sur le plan de la procédure, je dois m'en remettre exclusivement à l'admissibilité ou à la non-admissibilité de la motion que nous avons devant nous, y inclus l'amendement, et je dois vous rappeler que le coprésident, M. MacGuigan, a déclaré cette motion admissible, la semaine dernière.

Monsieur Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, over and above the structural and procedural defects of the motion as amended, I see also a very important substantive problem with it that I will deal with later. First of all, about the structural problem. We have been told that this motion was not prejudging the issue by the mover and by the person, Miss MacDonald, who first tabled

[Translation]

attempting to prejudge the intention of the mover of the motion which was amended by Senator Flynn. In any case, I have some doubts about the legality of the motion. I repeat that I am not at all convinced of the need to refer these matters or the entire Bill to the Supreme Court at the present time. As several previous speakers have mentioned, would it not be insulting to the witnesses we have called if we were to tell them: Mr. Lederman came to the Committee, Mr. Atkey backed up his position and the Committee decided that it had enough. We do not need you anymore.

A steering committee was held, Mr. Chairman. On the first day we sat, we accepted a work schedule for the Committee. We even made several amendments to the motion concerning the Committee's work. We decided that it would not be a final, but rather an interim or temporary report. We agreed that a temporary report would, if possible, be submitted. In spite of this, we find ourselves here today talking about a report which would not even be a preliminary one.

Here is the conclusion I draw from this amendment. Some would like to say: we have heard witnesses this afternoon from the Canadian Bar Association and I think that their contribution was positive and constructive. We have received some enlightenment from our witnesses today and now we find ourselves faced with an attempt to have the Committee's work brought to a halt! I shall certainly vote against this motion because we have lots of work left and a good many witnesses to hear who may provide contradictory evidence to that which we have already received. Perhaps there is a fear that some lawyers may be contradicted; just consider the Bar Convention in Halifax where no final agreement was reached. "The report was referred for further study." I am very apprehensive about such references. This has been the practice for too long... The intention may be simply to keep the status quo so that one can say: "Throughout his whole mandate Trudeau was not able to do anything to amend the Constitution and give the provinces the rights they were demanding."

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): To answer your question on procedure, I must restrict myself to the motion's admissibility or lack thereof and this also holds for the amendment. I should remind you that the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, declared that this motion was in order last week.

Mr. Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, en plus du vice de forme de la motion amendée, je vois également un très important problème dont je parlerai tout à l'heure. Mais traitons d'abord du vice de forme. M^{lle} MacDonald, qui a proposé cette motion, nous a dit qu'elle ne préjugait pas la question.

[Texte]

the original motion on the floor. In reading the amendment proposed by Senator Flynn which reads:

That this Committee report to the Senate and the House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, . . .

If this is not prejudging, Mr. Chairman, nothing is. This is the first structural problem that I see, if we decide now that we are concerned about the government acting unilaterally, then, of course, for our future debate we will have more or less our hands tied.

The second problem I see is a procedural one in the sense that the reporting technique proposed in the amendment is defective in so far as the House is not sitting now. Of course, there have been thoughts that we can do it because the press is here. Mr. Chairman, if committees start doing things because the press is present I guess that our whole work is going to be tainted by emotion and partisanship. I do not think because the press is present we should accept or not accept a motion. What I say is that what would be very odd . . . Mr. Beatty, if I may proceed, I did not interrupt you.

Mr. Beatty: I would be grateful if you would.

Mr. Lachance: Thank you very much. The problem I see which is very odd is that when the House will be sitting again we will have first our interim report as discussed at the beginning of our deliberations, and at the same time we will have another report that will be tabled which will be the one that we will have if we accept this motion. It will be very odd indeed if at the same time we present to the House an interim report and pre-interim report. But the most important defect I see and the one that disturbs me most is the reference to the Supreme Court of the question itself.

The process of constitutional reform is not only a legal one as the members will realize but also and paramountly a political one. To put the Supreme Court into the position of entering a political arena and a political debate like this would be extremely destructive, Mr. Chairman, at this point because the Supreme Court would be put in a position that it will have to decide on issues that are at the moment and will be until at least the federal-provincial conference into the political domain.

Of course, it is also a legal problem and I do not deny that there could be difficulties; I have not made up my mind yet. I personally feel that the government is right constitutionally in doing what it is but I do understand and I do accept the fact that other members do not feel the same way. I accept that totally. But by referring this whole question to the Supreme Court right now would be to put the court itself into a position I am sure it does not want to be put in, that is to say, to decide on legal points but when the points in question are in the political arena. This will be extremely dangerous for an institution and extremely dangerous for the Supreme Court itself. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

L'amendement proposé par le sénateur Flynn se lit comme suit:

Que ce comité signale au Sénat et à la Chambre des Communes sa préoccupation devant la position du gouvernement selon laquelle il peut prendre des mesures de façon unilatérale . . .

Si cela n'est pas préjuger, monsieur le président, rien ne l'est. Voilà, à mon avis, le premier problème de forme; si nous décidons maintenant que nous sommes préoccupés par l'éventualité d'une action unilatérale de la part du gouvernement, nous aurons, pour ainsi dire, les mains liées pendant les débats futurs.

L'autre problème de procédure tient au fait que le mécanisme de rapports prévu par l'amendement ne peut s'appliquer puisque la Chambre ne siège pas maintenant. On a sans doute eu l'idée que ces démarches étaient utiles à cause de la présence des journalistes. Monsieur le président, si le Comité commence à agir en fonction de la présence des journalistes, je crois que nos travaux seront bientôt contaminés par l'émotion et la partisanerie. Je ne crois pas que notre décision d'accepter ou de refuser une motion devrait dépendre de la présence de la presse. Ce serait en effet très bizarre . . . Monsieur Beatty, si vous permettez, je ne vous ai pas interrompu.

M. Beatty: Faites donc, je vous en prie.

M. Lachance: Je vous remercie beaucoup. Ce qui me paraît bizarre, c'est que lorsque la Chambre siégera de nouveau, nous aurons d'abord notre rapport provisoire qui a fait l'objet de discussions au début de nos délibérations et, en même temps, un autre rapport sera déposé, c'est-à-dire celui que nous aurons si la présente motion est adoptée. Il serait très étrange, en effet, que nous présentions en même temps un rapport intérimaire et un rapport préliminaire. Mais le défaut le plus important qui me trouble le plus est le renvoi de cette question à la Cour suprême.

Nous savons que la réforme constitutionnelle n'est pas seulement une question juridique, mais éminemment politique. Obliger la Cour suprême à entrer dans l'arène politique et à participer à un débat politique serait extrêmement nocif à ce moment, monsieur le président, puisqu'elle devrait décider de questions qui sont actuellement du domaine politique et qui y resteront jusqu'au moment de la conférence fédérale-provinciale au moins.

Bien entendu, il existe un problème juridique, et je ne nie pas qu'il pourrait y avoir des difficultés; je ne me suis pas encore décidé. Personnellement, j'estime que le gouvernement a le droit constitutionnel de faire ce qu'il fait, mais je comprends et j'accepte que d'autres députés ne partagent mon opinion. Je le comprends parfaitement. Mais le fait de renvoyer toute cette question à la Cour suprême maintenant mettrait la Cour elle-même dans une situation où, j'en suis sûr, elle ne voudrait pas se trouver, c'est-à-dire dans l'obligation de se prononcer sur des points juridiques relevant plutôt du domaine de la politique. Ce serait extrêmement difficile pour l'institution et pour la Cour suprême elle-même. Merci, monsieur le président.

[Text]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je crois, monsieur Lachance, que les points que vous avez soulevés ne concernent pas, à mon avis en tout cas, l'admissibilité ou la non-admissibilité de l'amendement, mais s'intéressent plutôt au fait de savoir si l'amendement est désirable ou non. Je ne crois pas donc qu'il s'agisse ici d'une question de procédure. Le Comité peut décider selon ses règlements de rendre compte quand il le veut, le 10 octobre au plus tard. Je n'accepte donc pas votre argument, à savoir: l'amendement est inadmissible.

Monsieur Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

First of all I would like to deal with a point that Senator Grosart raised following my intervention a while ago. The statement he made was that he thought we could not continue with the consideration of Bill C-60 because he thought that it was illegal. I believe I am paraphrasing what he said, but that was his position.

I would like to remind him that our order of reference is not an order of reference that comes to us after consideration of the bill, after second reading. What we have is an order of reference that says, and I quote from it:

That the Committee have power to examine and enquire into such matters as may be referred to them by the House and report from time to time . . .

and except when the House otherwise order and so on. The paragraph before that says that there be appointed:

. . . a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada, on subjects related to the Constitution of Canada.

I would like to remind Senator Grosart that irrespective of Bill C-60, and certainly irrespective of the process that is implied in Bill C-60, that does not preclude us from dealing with substantive issues and to say that on certain matters that have to do with the constitution of Canada we cannot pronounce ourselves even if we disagree with the process.

So I wish to respond to Senator Grosart's argument that we cannot proceed because Bill C-60 seems to be illegal. Even if it is, we can still deal with the substantive issues having to do with the constitution of Canada, one of which is Bill C-60, but it does not commit us in any way to the process that is implied in Bill C-60.

We can deal with a series of issues that are before us, that are being brought forward by witnesses or that have been referred to us by the government without necessarily agreeing with the process that is implied in Bill C-60.

Senator Grosart: Because I may have been misunderstand or, I am afraid, misquoted, it is not my recollection that I said that the Committee could not proceed because of certain concern about the possible constitutional legality of certain parts of Bill C-60 as it is before us.

What I did say, or certainly what I meant to say is that we would be wasting our time discussing those aspects of the bill

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I believe, Mr. Lachance, that the points which you raised do not concern the amendment's admissibility or lack thereof but, rather, deal with whether it is desirable or not. I do not think this is really a question of procedure. According to its own rule, the Committee can report when it sees fit but by October 10 at the latest. I cannot agree with you, that the amendment is out of order.

Mr. Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président.

Je voudrais d'abord revenir sur un point soulevé par le sénateur Grosart après mon intervention de tout à l'heure. Selon lui, le comité ne pouvait pas continuer d'examiner le projet de loi C-60 parce que cet examen était illégal. Je ne reprends pas ses termes exacts, mais c'est ce qu'il a voulu dire.

Je lui rappelle que l'ordre de renvoi du comité n'en est pas un qui suit un examen antérieur du projet de loi, qui suit une deuxième lecture. Ce que dit l'ordre de renvoi, c'est ceci, et je cite:

Que le comité soit habilité à étudier toutes les questions qui lui seront renvoyées par la Chambre et de faire enquête à leur sujet et, à faire rapport à l'occasion . . .

sauf lorsque la Chambre en décide autrement, etc. Le paragraphe précédant, lui, dit ceci:

. . . qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit institué pour étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la constitution du Canada.

Je rappelle au sénateur Grosart que nonobstant le projet de loi C-60, et nonobstant la forme qu'il implique, il est possible au comité de traiter de questions de fond et de se prononcer sur les points qui touchent la constitution du Canada même si nous ne sommes pas d'accord sur la procédure.

Je tiens donc à répliquer à l'argument du sénateur Grosart qui prétend que nous ne pouvons continuer nos travaux parce que le projet de loi C-60 semble illégal. Même s'il l'est, nous pouvons continuer de traiter des questions de fond touchant la constitution du Canada, du projet de loi C-60, entre autres, mais nous ne sommes pas obligés de nous en tenir à la forme qu'on y propose.

Nous pouvons traiter de toute une série de questions qui nous sont présentées par les témoins ou qui nous sont renvoyées par le gouvernement sans être nécessairement d'accord avec la forme du projet de loi C-60.

Le sénateur Grosart: J'ai peut-être été mal compris, j'ai peut-être été mal cité, quoiqu'il en soit, je ne me souviens pas d'avoir dit que le comité ne pouvait continuer ses travaux à cause du problème que pose la légalité ou l'illégalité du projet de loi C-60 du point de vue constitutionnel.

Ce que j'ai dit ou ce que j'ai voulu dire, c'est que nous perdons notre temps lorsque nous discutons des aspects du

[Texte]

which involved unilateral action by one of the partners in confederation. I merely said we would be wasting our time discussing that. I am quite sure I did not suggest that the Committee could not proceed unless this matter was referred to the Supreme Court, or unless we recommended it.

Mr. Breau: Mr. Chairman, I thank Senator Grosart for that clarification of his position. I was responding to the statement he made that Bill C-60 was illegal and therefore that we had to say this right away.

I disagree with him that we are wasting our time discussing other substantive issues with regard to the constitution of Canada for the simple reason that we are a parliamentary body.

Senator Grosart: I did not say that.

Mr. Breau: Yes. You said that we were wasting our time discussing other substantive issues having to do with the constitution.

Senator Grosart: I only meant . . . Please. Please.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Order.

Senator Grosart: Just for the record, I am sure I did not say that. I said we would be wasting our time discussing those aspects of the bill that require unilateral action by one of the partners in confederation. That is all I said.

• 1745

Mr. Breau: All right. Mr. Chairman, we all know about the Federal-Provincial Conference dealing with the constitution that has been called for October. Surely it is not a waste of time for us as a parliamentary body to have a political expression on things having to do with the constitution; at least we could consider it. The Minister of State for Federal-Provincial Relations when he was before us said that it is quite possible that in the end Phase II and Phase I would come about together, because it could very well be that because of changing of the political context in the country you would have agreement on the whole thing, as we just about had with the Victoria Charter. So I do not think, with all due respect, that we would be wasting our time discussing these substantive issues.

Mr. Chairman, the real point that brings me to say that I am even more against the amendment of Senator Flynn after having listened to the debate is that really it would be offensive to those witnesses that we have invited whom we know are going to deal with the question of the constitutionality of the process. Are we going to tell these people: "Talk to us, but we have already made up our minds". Because we would have made up our minds that we want to ask the government to refer a bill to the Supreme Court of Canada. I would like to point out here that we are not talking about a law, we are not talking about a bill that was passed at Second Reading; we are talking about a bill that the government has said would be presented in another form.

Our colleague, Mr. Knowles, has been presenting a bill to the House for the last 25 years or so asking for the abolition of

[Traduction]

projet de loi qui impliquent une action unilatérale d'un des partenaires de la confédération. J'ai voulu dire que nous perdriions notre temps à discuter de ces aspects. Je n'ai certainement pas avancé que le comité ne pouvait continuer son travail si la question n'était pas soumise à la Cour suprême ou si nous ne recommandions pas qu'elle le soit.

Mr. Breau: Monsieur le président, je remercie le sénateur Grosart pour cette mise au point. Je voulais simplement contredire ses déclarations portant que le projet de loi C-60 était illégal et qu'il fallait le dire tout de suite.

Je ne suis pas d'accord non plus avec lui lorsqu'il dit que nous perdons notre temps quand nous discutons d'autres questions de fond touchant la constitution du Canada pour la bonne et simple raison que nous formons un organisme parlementaire.

Le sénateur Grosart: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Mr. Breau: Vous avez bien dit que nous perdions notre temps lorsque nous discutons d'autres questions de fond touchant la constitution.

Le sénateur Grosart: Je vous en prie.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): A l'ordre.

Le sénateur Grosart: Pour le compte rendu, je tiens à apporter une rectification. J'ai dit que nous perdions notre temps lorsque nous discutons des aspects du projet de loi qui impliquent une action unilatérale d'un des partenaires de la confédération. C'est tout ce que j'ai dit.

Mr. Breau: Très bien. Monsieur le président, nous avons tous entendu parler de la conférence fédérale-provinciale sur la Constitution qui doit se tenir en Octobre. Ce n'est donc pas une perte de temps pour nous, organisme parlementaire, d'exprimer le point de vue politique sur la constitution ou, du moins, de l'étudier. Le ministre d'État aux relations fédérales-provinciales, lorsque notre comité l'a accueilli, ici, a déclaré qu'il était possible, après tout, que la phase 2 et la phase 1 se déroulent en même temps parce que, à cause de changements dans la situation politique au pays, il se pourrait que l'ensemble des dispositions soit acceptable, tout d'un coup, comme cela s'est presque produit au moment de la charte de Victoria. C'est pourquoi j'estime, en toute déférence, que nous ne perdons pas notre temps en discutant de ces questions de fond.

Monsieur le président, ce qui me fait voir d'un plus mauvais œil encore l'amendement du sénateur Flynn après avoir entendu tout ce débat, c'est l'idée qu'il constitue un affront pour les témoins que nous avons invités et dont nous savons qu'ils traiteront de la constitutionnalité de la procédure. Nous n'allons quand même pas dire à ces gens: «Nous sommes prêts à vous entendre, mais notre décision est déjà prise.» Car nous aurions déjà décidé de demander au gouvernement de renvoyer le projet de loi à la Cour suprême du Canada. Je répète qu'il ne s'agit pas d'une loi ni d'un projet de loi adopté en deuxième lecture. Nous sommes en présence d'un projet de loi dont le gouvernement a dit qu'il allait être présenté sous une autre forme.

Notre collègue, monsieur Knowles, présente régulièrement, depuis environ 25 ans, un projet de loi exigeant l'abolition du

[Text]

the Senate and nobody has ever raised any question and asked that that be referred to the Supreme Court. What we are doing in this bill is that we are changing the Senate and we are giving more rights to provinces, to legislatures; we are not taking anything away from them. So it is funny that all of a sudden Parliament would start saying that just because there is a bill with a question about its constitutionality we are going to refer the bill.

Why not debate it and not say to ourselves that we are impotent politically and that we cannot make up our minds without having the Supreme Court of Canada resolve political questions for us. If some members of the Committee really cannot make up their minds by themselves, I suggest that they resign from the Committee and be replaced. I can make up my mind politically that we can proceed with a certain bill or not and if once Parliament has passed that bill someone feels aggrieved that the government is convinced by some group in the country or some provincial government wants to question the validity of the bill, of the law once it is passed, they can refer it to the Supreme Court.

I would like to make one more point to those of our colleagues who are from the Senate: not only would this bill not be presented in this form as we have been told by the government, but a revised bill under a new form would have to be passed not only by the House of Commons but would have to be passed by the Senate. Surely they can discuss and debate all these issues at that time.

I really do not see why there is any necessity in making up our minds now and even more doing what Miss MacDonald was proposing in her motion, which was to ask the government to refer this to the Supreme Court of Canada.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Bussièrès.

M. Bussièrès: Monsieur le président, très brièvement, à mon sens, admettre ces propositions et même l'amendement du sénateur Flynn serait commencer à rédiger le rapport de ce Comité. Or je ne vois pas pourquoi le Comité rédigerait tout de suite un premier rapport sur un aspect de nos discussions, alors que pour ma part en tout cas, il y a de nombreuses dispositions du projet de loi C-60 sur lesquelles j'aimerais voir le Comité se prononcer: la Charte des droits, toutes les questions linguistiques dont on a discutées, la composition du nouveau Sénat, etc. . . . Je crois que comme parlementaires nos opinions sur ces sujets sont déjà faites et nous pourrions nous prononcer déjà là-dessus, et commencer de façon ordonnée, en examinant chacune des dispositions du projet de loi, à rédiger notre rapport.

• 1750

Si on ne le fait pas pour d'autres dispositions, je ne vois pas pourquoi on le ferait pour cette question qui est soulevée ici aujourd'hui. Nous nous sommes mis d'accord sur une date pour présenter un rapport provisoire et je ne vois aucune raison sérieuse ou fondamentale qui nous pousserait à accepter, soit l'amendement du sénateur Flynn ou la motion principale pour rédiger ce qui m'apparaît, à moi en tout cas, comme un rapport provisoire.

[Translation]

Sénat. Personne ne s'est posé de questions, personne n'a demandé qu'il soit soumis à la Cour suprême. Le projet de loi ne vise qu'à modifier le Sénat, qu'à donner plus de droits aux provinces et aux assemblées législatives. Il ne s'agit pas de leur enlever des droits. Il est curieux que, tout à coup, le Parlement exige qu'on soumette le projet de loi à la Cour suprême seulement parce que certains se posent des questions sur sa constitutionnalité.

Pourquoi ne pas en discuter plutôt que de croire que nous sommes impuissants politiquement et que nous ne pouvons prendre de décision sans demander à la Cour suprême du Canada de le faire pour nous. S'il y a des membres du comité qui hésitent à se prononcer, j'estime qu'ils doivent démissionner du comité et se laisser remplacer. Quant à moi, je suis en mesure, politiquement, de déterminer si nous pouvons continuer d'étudier un projet de loi quelconque. Une fois que le Parlement a adopté un projet de loi, si quelqu'un réussit à persuader le gouvernement qu'un groupe au pays ou une province met en doute sa validité, il peut être soumis à la Cour suprême, mais seulement une fois qu'il est devenu loi.

Un dernier point à l'intention de nos collègues du Sénat: non seulement ce projet de loi ne serait pas présenté dans sa forme actuelle comme nous l'a dit le gouvernement mais encore il devrait être adopté dans sa forme révisée par la Chambre des communes et ensuite par le Sénat. Toutes ces questions qui se posent maintenant peuvent certainement être débattues à ce moment-là.

Je ne vois pas vraiment la nécessité de nous faire une opinion maintenant et encore moins d'aller dans le sens de la proposition de M^{lle} MacDonald qui veut que le gouvernement soumette le projet de loi à la Cour suprême du Canada.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Bussièrès.

Mr. Bussièrès: Mr. Chairman, I would like to say briefly that I would consider accepting what has just been proposed or even Senator Flynn's amendment tantamount to starting to work on the Committee's report. I frankly do not see why the Committee should begin to write its first report on one aspect of the discussion when there are numerous other aspects of Bill C-60 on which I, for one, would like to see the Committee take a position: The Bill of Rights, the language question which has been discussed, the make-up of the new Senate, et cetera. I think that we Parliamentarians have already made up our minds on these matters and that we should be able to express ourselves in an orderly way and examine each aspect of the bill so that we might write our report.

If we do not refer to other provisions, I cannot see why we should in this case. We have agreed to a date on which we intend to present an interim report. I fail to see the serious or basic reasons for which we would want to accept either Senator Flynn's amendment or the motion to start with what I at least would consider as beginning to write out our interim report.

[Texte]

Un deuxième point qui me fait rejeter cette motion monsieur le président, c'est la procédure elle-même. Je verrais plutôt le gouvernement proposer une nouvelle constitution, et la faire plébisciter par les citoyens canadiens, parce que, à mon point de vue, la constitution du pays appartient beaucoup plus à tout citoyen canadien qu'il soit qu'aux premiers ministres des provinces. C'est mon opinion personnelle. Et après ce plébiscit, eh bien, on procéderait par proclamation comme le comité du Barreau nous en parlait cet après-midi. C'est la deuxième raison, monsieur le président, qui me fait voter contre l'amendement et la motion principale. Je vous remercie.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I would like to suggest very strongly to those who are still on my list that they should try to shorten their remarks for I certainly do not want, at this stage, to infringe upon their rights.

Mr. Caccia.

Senator Neiman: May we know how many speakers you still have on your list?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Three, including you.

Senator Neiman: Could I make a motion at this point that we have the vote at six o'clock?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry but Mr. Caccia and Mr. Gauthier are before you on my list.

Mr. Caccia: Mr. Chairman, very briefly: in this attempt of climbing Mount Everest, I would only have this other observation to put forward for your consideration.

If you look up the minutes of our first meeting of August 15, you will find there a sentence that was approved upon the proposal, I believe, of Senator Grosart at that time which reads to the extent that this Committee endeavour to attempt to present a report on October 10. To endeavour to attempt to present a report cannot be described as a very bold intention of speedy action. Not even the best friends of Senator Grosart could claim that, could they?

Now, having decided to endeavour to attempt to present a report—and I am quoting from the minutes—having decided that, today, on September 6, we decide that we should report a month and six days before the date on which this Committee had decided to report. There is an element here of sudden decision-making, half the way through the hearings of witnesses which, I would submit to honourable senators and my colleagues on this Committee, is a bit of an undue rush.

Why? Why so suddenly do we have to register this signal without having heard all the experts? Surely if, on August 15, this Committee unanimously decided to support Senator Grosart, in his wording, "to endeavour to attempt to present a report on October 10," surely there is still some work to be done before expressing a signal to a Senate and to a House which are not even going to be sitting until one month and one week from now.

Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Gauthier.

[Traduction]

The second point which leads to reach at the motion, Mr. Chairman, is the procedure itself. I would rather see the government come up with a new Constitution and submit it to the citizens by way of plebiscite because I see the Constitution of the country being more the property of the citizens than of the premiers of the provinces. That is my personal opinion. The proclamation of course would come after the plebiscite as was suggested by the Bar's Committee this afternoon. That is the second reason, Mr. Chairman, which would make me vote against the amendment and the main motion. Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je suggère fortement aux membres dont les noms figurent encore sur ma liste d'essayer d'être brefs. Je ne veux pas avoir à limiter leurs droits à ce moment-ci.

Monsieur Caccia.

Le sénateur Neiman: Pouvons-nous savoir combien il y a encore de noms sur la liste?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Trois, dont le vôtre.

Le sénateur Neiman: Puis-je proposer à ce moment-ci que le vote se fasse à 18 heures?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je regrette, mais MM. Caccia et Gauthier viennent avant vous sur la liste.

M. Caccia: Monsieur le président, brièvement, dans le cadre de cette tentative d'escalade du Mont Everest, je voudrais vous faire part de cette observation.

Si vous consultez le compte rendu de notre première réunion, le 15 août, vous constaterez qu'il contient une phrase approuvée par le comité sur la proposition du sénateur Grosart, je pense, où il est précisé que le comité s'engage à essayer de présenter un rapport pour le 10 octobre. S'engager à essayer de présenter un rapport, ne dénote certainement pas une intention ferme de procéder rapidement. Même les meilleurs amis du sénateur Grosart ne peuvent certainement pas le prétendre.

Ayant décidé de nous engager à essayer de présenter un rapport, je cite le compte rendu, aujourd'hui, le 7 septembre, nous décidons que nous devons faire rapport un mois et six jours avant la date prévue. Voilà qu'on prend une telle décision au beau milieu de l'audition des témoins. Pour moi, je tiens à le souligner respectueusement aux honorables sénateurs et à mes collègues, c'est faire preuve d'une hâte inacceptable.

Pourquoi? Pourquoi désirons-nous soudainement faire cela sans avoir entendu tous les experts. Si, le 15 août, le comité a décidé à l'unanimité d'appuyer le sénateur Grosart, et «s'est engagé à essayer de présenter un rapport pour le 10 octobre», il reste encore du travail à faire avant qu'on en saisisse le Sénat et la Chambre qui ne doivent pas, de toute façon, siéger avant un mois et une semaine encore.

Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Gauthier.

[Text]

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Monsieur le président, je veux personnellement et simplement faire valoir mon désaccord avec cette motion et cet amendement. Je ne suis pas prêt à accepter, et je m'objecte fortement, à ce que le deuxième rapport de ce Comité soit soumis dès à présent. I cannot, and I must admit that I am *profane* in these matters of constitutional or legal questions, but I cannot at this time accept that we would preempt any report of this Committee. I feel personally that I want to continue to year evidence on all matters without prejudice to our collective judgment and I want to hear and I want to ponder and weigh the evidence before me as a Parliamentarian, as a political animal, if I may call it that, but not as any legalistic or constitutional expert.

• 1755

I have heard evidence submitted to me by Professor Lederman, I have had evidence from the bar association, I have heard the Minister of Justice, and I am in no position at this time to make any decision and I would object to any report at this time. I think it is strictly a political ploy and I object to politics being injected in this Committee in this form. I do strongly object to this kind of procedure. It is strictly a political ploy, and that is all it is, to embarrass. It is maybe not embarrassing to some people, it is not embarrassing to me, but I am just telling you that honestly I feel at this time nobody in this Committee can tell me, unless he is a lawyer or a constitutional expert, and we have some, that their views on this matter are settled. Clause 91(1), as far as I am concerned, is still open for discussion and for evidence.

Mr. Chairman, I will vote against this motion.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I know what Senator Neiman had in mind and I have nobody else on my list, so unless he insists on speaking I will now put the question on the amendment.

Amendment agreed to.

Mr. Breau: Mr. Chairman, could the Clerk please read now the amendment motion, the total motion?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): We are on the motion as amended.

Mr. Caccia: On a point of order, Mr. Chairman, I am asking that this be a recorded vote.

Some hon. Members: Agreed.

The Clerk: The motion of Miss MacDonald amended by Senator Flynn is as follows: "That this Committee report to the Senate and the House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, that is, by a mere law of Parliament, with the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown; and"

That the Committee include in its report a recommendation that the Government consider the advisability of referring these provisions to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government

[Translation]

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Mr. Chairman, I simply want to register my personal disapproval of this motion and this amendment. I cannot accept and I strongly object to the idea of a second report of this Committee being presented at this time. J'admets être un profane en matière de questions constitutionnelles et juridiques, mais je puis accepter l'idée de déplacer ainsi la date du rapport du Comité. Personnellement, je veux continuer d'entendre les témoignages sur tous les sujets sans préjudice à notre jugement collectif car je tiens à évaluer et soulever les témoignages en ma qualité de parlementaire, ou d'animal politique, si je puis me permettre l'image, mais sans me faire passer pour spécialiste en matière juridique ou constitutionnelle.

J'ai entendu les témoignages présentés par le professeur Lederman, par l'Association du Barreau, ainsi que par le ministre de la Justice, et je ne suis pas aujourd'hui en mesure de prendre une décision et je m'oppose donc à ce qu'on prépare le rapport dès maintenant. A mon avis, il s'agit purement et simplement d'une ruse politique et je m'oppose à ce que des considérations politiques entravent les travaux du Comité. Je m'oppose fortement à cette façon de procéder, car il s'agit strictement d'une ruse politique visant uniquement à nous mettre tous dans l'embarras. Je n'en suis pas personnellement ennuyé, mais je pense honnêtement qu'aucun membre du Comité, à moins d'être avocat ou spécialiste en matière constitutionnelle, comme c'est le cas pour certains, ne peut me dire qu'il est déjà définitivement fixé sur cette question. Je crois personnellement qu'il y a encore beaucoup à dire sur l'article 91.

Je me prononce donc contre cette motion, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je sais ce que le sénateur Neiman voulait dire et je n'ai plus d'autre nom sur ma liste, aussi à moins qu'elle n'insiste pour prendre la parole, je vais mettre l'amendement aux voix.

L'amendement est adopté.

M. Breau: Monsieur le président, le greffier pourrait-il lire la motion en entier, y compris la modification?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Nous discutons maintenant de la motion modifiée.

M. Caccia: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je demande le vote par appel nominatif.

Des voix: D'accord.

Le greffier: La motion de Mlle MacDonald modifiée par le sénateur Flynn se lit comme suit: «Que le Comité fasse part au Sénat et à la Chambre des communes du souci que lui inspire la position adoptée par le gouvernement qui dit pouvoir procéder unilatéralement, c'est-à-dire par voie d'une loi du parlement, en ce qui concerne les dispositions du bill C-60 portant sur le Sénat du Canada et la position de la Couronne; et»

que le Comité recommande également dans son rapport que le gouvernement examine l'opportunité de renvoyer ces dispositions à la Cour suprême du Canada afin qu'elle décide si le gouvernement fédéral a le droit d'agir seul, c'est-à-dire soit

[Texte]

acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under Section 91(1) of the B.N.A. Act, or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement or substantial compliance of the governments of the provinces...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): All those in favour of the motion?

Mr. Breau: I would like to speak to the motion please.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): As I understand it now, we are on the main motion, as amended, and the motion as amended is debatable.

Senator Beaubien: Wait a minute. We had a vote. We took the motion and it was carried.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry. We voted on the amendment and the amendment carried. Now I have to put the question on the main motion, as amended.

Some hon. Members: Right.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: I would like to speak on the motion.

Mr. Caccia: I would like a recorded vote.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Was your request for a recorded vote on the amendment, or...

• 1800

Mr. Caccia: On the vote that just took place on the amendment, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Are you ready for the vote?

Some hon. Members: Agreed.

Amendment agreed to.

Senator Flynn: How can you discuss anything else but what is in the amendment? The rest has disappeared. You cannot come back with the first paragraph; it has disappeared. You cannot come back to the last paragraph; it has disappeared. You are going to have a repetition. The amendment replaces the main motion here.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am very sorry, Senator Flynn, you have moved an amendment to the motion.

Senator Flynn: Yes, it has been carried instead of the main motion.

An hon. Member: The motion as amended.

Mr. Breau: Mr. Chairman, on a point of order...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): My ruling is that we have voted on the amendment, and now we will consider the motion as amended.

All those in favour of...

Mr. Dawson: Je m'excuse, monsieur le président, mais il semble y avoir de la confusion. J'écoute les remarques du sénateur Flynn concernant son amendement et j'aimerais bien

[Traduction]

que le Parlement du Canada agit unilatéralement aux termes de l'article 91.1) de l'Acte de l'Amérique du nord britannique, ou que le Parlement du Canada présente une requête conjointe au Parlement du Royaume-Uni sans l'assentiment ou l'approbation générale des gouvernements des provinces,...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Tous ceux qui sont d'accord avec la motion?

Mr. Breau: J'aimerais discuter de la motion s'il vous plaît.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): C'est la motion principale et modifiée que nous avons mise aux voix et elle donc sujette à débat.

Le sénateur Beaubien: Un instant, s'il vous plaît. La question était mise aux voix, il y a eu vote et la motion a été adoptée.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je suis désolé, mais c'est l'amendement qui a été mis aux voix et adopté. Maintenant nous avons mis aux voix la motion principale telle qu'elle a été modifiée.

Des voix: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

Mr. Breau: J'aimerais discuter de la motion.

Mr. Caccia: J'aimerais qu'on passe au vote par appel nominatif.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Demandiez-vous le vote par appel nominatif en ce qui concerne l'amendement, ou...

Mr. Caccia: C'était pour le vote qui vient d'avoir lieu au sujet de l'amendement, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Êtes-vous prêt à voter?

Des voix: D'accord.

L'amendement est adopté.

Le sénateur Flynn: Comment peut-on discuter un sujet qui n'est pas compris dans l'amendement? Tout le reste a disparu. Il en est de même pour le dernier paragraphe. Il y a là répétition, car l'amendement remplace la motion principale.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je regrette infiniment, sénateur Flynn, mais vous avez proposé un amendement à la motion.

Le sénateur Flynn: Oui, il a été adopté à la place de la motion principale.

Une voix: C'est la motion telle qu'elle a été modifiée.

Mr. Breau: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'ai décidé que le vote sur l'amendement est terminé et que nous allons maintenant étudier la motion telle qu'elle a été modifiée.

Tous ceux qui sont pour...

Mr. Dawson: I am sorry, Mr. Chairman, but there seems to be some confusion. After hearing some of Senator Flynn's remarks concerning his amendment, I would like the resolution

[Text]

que la résolution soit lue une autre fois parce que M. Flynn semble indiquer que le deuxième paragraphe est disparu. Cela s'ajoute au deuxième paragraphe?

Le sénateur Flynn: Non, non, non, ce n'est pas cela que j'ai dit. J'ai dit que le débat s'était fait sur la motion principale en même temps que sur l'amendement.

Une voix: Non.

Le sénateur Flynn: Oui, oui, elle s'est faite en même temps parce que vous avez discuté du deuxième paragraphe. Vous en avez discuté, tout le monde en a discuté, c'est cela qui était l'essentiel. Alors, c'est correct au point de vue technique. Je vais vous concéder que vous pouvez replacer cette affaire-là. Vous pouvez recommencer le débat, vous pouvez répéter dix fois ce que vous avez déjà répété dix fois, c'est votre affaire. Allez-y.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): All those in favour of the motion . . .

M. Dawson: Excusez-moi, monsieur le président, j'ai demandé que vous me fassiez lecture de la résolution.

Miss MacDonald: He just read it.

Mr. Dawson: He read the amendment—as amended?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Order, please. All those in favour of the motion as amended? All those against the motion as amended?

Motion as amended agreed to.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, on a point of order.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: On a point of order, I take it that the ruling of the Chair was, before the taking of that vote, that there was in fact then no room for debate on the main motion before the final vote was taken. Mr. Breau was clearly seeking the floor and he was not recognized, and if that in fact happened, I think that might well create grounds for an appeal of that particular procedure to the House.

I will want to consider the record very carefully on this point because I think there has been a procedural defect. As I pointed out earlier today, there is lots of time between now and October 10 to write our report and to correct it, but I would reserve now the opportunity, after we have had a chance to look at the records of this Committee and consider what has transpired, I would reserve now the opportunity to question the procedure here because I do not think that it was in accordance with our rules.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The sitting is adjourned until 9.30 tomorrow morning.

M. Guay: Monsieur le président, j'invoque le Règlement, s'il vous plaît. Je voudrais savoir quels témoins nous entendrons demain. J'ai aussi une autre question vraiment importante à ce moment-ci. Est-ce qu'on aura le droit à présent de parler du Sénat et est-ce qu'on aura le droit de parler de la Reine? Parce que je me demande quelles questions . . . Je ne savais même pas qu'il fallait voter deux fois.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Order, please. A question has been asked.

As I indicated yesterday, tomorrow at 9.30 we will hear Mr. Gordon Fairweather and Mr. Yalden.

[Translation]

to be read once more because Mr. Flynn seems to be saying that the second paragraph has disappeared. Is there is an addition to the second paragraph?

Senator Flynn: No, no, no that is not what I said. I said that the main motion was defeated at the same time as the amendment.

An hon. Member: No.

Senator Flynn: Yes, yes, the debate was on both at the same time since you discussed the second paragraph. You discussed it yourself, as well as everybody else, and that is the main thing. So everything is fine from the technical point of view. I concede to you that you can start the debate all over again, it is for you decide whether you want to repeat 10 more times what you have already repeated 10 times over. Go on.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Tous ceux qui sont pour la motion . . .

Mr. Dawson: I am sorry, Mr. Chairman, but I asked you to have the solution read once more.

Mlle MacDonald: Il vient de la lire.

M. Dawson: Il a lu l'amendement ou la motion modifiée?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): A l'ordre, je vous prie. Tous ceux qui sont en faveur de la motion modifiée? Tous ceux qui sont contre?

La motion est adoptée telle qu'elle a été modifiée.

M. Goodale: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Je crois qu'avant le vote le président a décidé qu'il ne pouvait y avoir de débat sur la motion principale avant la tenue du vote final. M. Breau demandait la parole et on ne lui a pas connée, et si c'est le cas, je pense qu'on serait peut-être justifié d'en appeler à la Chambre au sujet de cette façon de procéder.

Je vais vérifier soigneusement ce qui a été dit, mais je pense qu'il y a là vice de procédure. Comme je l'ai déjà dit un peu plus tôt, nous avons encore amplement de temps jusqu'au 10 octobre pour rédiger notre rapport et y apporter des corrections, mais jusqu'à ce que nous ayons pu vérifier le compte rendu des délibérations de la séance du Comité d'aujourd'hui, je me réserve la possibilité de contester la façon dont on a procédé aujourd'hui, car je ne crois pas que ce soit conforme à nos règlements.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30 demain matin.

Mr. Guay: Mr. Chairman, on a point of order, please. I would like to know who is appearing tomorrow. I also have another very important question to ask at this time. Will we be allowed to speak about the Senate and about the Queen? Because I am wondering what questions . . . I did not even know that we had to vote twice.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): A l'ordre, je vous prie, une question a été posée.

Comme je l'ai dit hier, nous entendrons demain matin à 9 h 30 M. Gordon Fairweather et M. Yalden.

"APPENDIX CC-4"

ANNEXE CC-4

MEMORANDUM

NOTE

August 18, 1978

le 18 août 1978

TO: The Committee on Constitution
FROM: David Matas

Au: Comité sur la Constitution
DE: David Matas

Re: The Government of Canada Constitutional Amendment Bill

Objet: Le projet de loi modifiant la Constitution du Canada

The purpose of this memorandum is to set out points of difference between the Committee study and the Government Bill.

L'objet de cette note est d'énumérer les points de divergence entre l'étude du Comité et le texte du projet de loi du gouvernement.

The Monarchy

La monarchie

The Committee proposes that a Canadian should be head of state, r.7.2. The Government Bill proposes that the sovereign would function as head of state while in Canada, s.48(2).

Le Comité propose que ce soit un Canadien qui agisse à titre de chef d'État, r. 7.2. Le projet de loi propose que le souverain agisse à titre de chef d'État lorsqu'il se trouve au Canada, a. 48(2).

The Bill proposes that the tenure of the office of Governor General shall be at the pleasure of the Queen on the advice of the Council of State for Canada, s.45(2). The Committee proposes that the head of the state should be chosen for a fixed term, 4.7.4.

Le projet de loi propose que le gouverneur général du Canada exerce ses fonctions durant le bon plaisir de la Reine exprimé sur l'avis du Conseil d'État du Canada a. 45(2). Le Comité propose que le mandat du chef d'État soit d'une durée définie, r. 7.4.

The Second House

La Chambre haute

The Committee proposes appointment of all members of the Upper House by the provinces, r.8.2. The Bill proposes that only half the members be appointed by the provinces, s.69(1) (b).

Le Comité propose que tous les membres de la Chambre haute soient nommés par les provinces, r. 8.2. Le projet de loi propose que seulement la moitié des membres soit nommée par les provinces, a. 69(1)b).

The Committee proposes that all appointees from the province be appointees of the government of the province, r.8.2. The Bill proposes that the appointees of the province be from each provincial party in proportion to its vote in the last provincial general election, s.64(2) (b).

Le Comité propose que tous les membres nommés par les provinces soient nommés par le gouvernement de la province, r. 8.2. Le projet de loi propose que les membres qui sont nommés par la province appartiennent à chacun des partis provinciaux au prorata des voix exprimées aux dernières élections de la province, a. 64(2)b).

The Committee proposes that the Federal Government would have the power to name spokesman to the Upper House, but that these spokesmen would have no vote, r.8.4. The Bill proposes that one-half the members of the House of Federation would be selected by the House of Commons, s.63(1) (a).

Le Comité propose que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de nommer à la Chambre haute un porte-parole sans droit de vote, r. 8.4. Le projet de loi propose que la moitié des membres de la Chambre de la Fédération soient choisis par la Chambre des communes, a. 63(1)a).

The Committee proposes that the Federal Spokesman would be named by the Federal Government alone, r.8.4. The Bill proposes that the House of Commons appointees would be selected from each federal political party in proportion to the votes it received at the last election, s.64(2) (a).

Le Comité propose que le porte-parole fédéral soit nommé par le seul gouvernement fédéral, r. 8.4. Le projet de loi propose que les membres nommés par la Chambre des communes choisis appartiennent à chacun des partis politiques fédéraux au prorata des voix exprimées aux dernières élections, a. 64(2)a).

The Committee proposes that appointees of a province serve at the pleasure of the appointing province, r.8.2. The appointees could change from meeting to meeting. The Bill proposes that appointees of a province would serve until the next provincial general election, s.63(5).

Le Comité propose que les membres nommés par une province exercent leurs fonctions aussi longtemps que cette province le jugera bon, r. 8.2. Les membres pourraient changer d'une session à l'autre. Le projet de loi propose que les membres nommés par une province demeurent en poste jusqu'aux élections générales provinciales suivantes, a. 63(5).

The Bill proposes that no provincial appointee could be a member of the Legislative Assembly of the province. s.64(1) (a). The Committee has no such restriction. The Committee would allow a province to appoint its own premier, ministers,

Le projet de loi propose qu'aucun membre nommé par une province ne soit aussi membre de l'Assemblée législative de cette province, a. 64(1)a). Le Comité n'exprime aucune restriction du genre. Le Comité autoriserait une province à

or legislators to attend and discuss certain issues raised in the Upper House.

The Committee proposes that the Upper House would review only some House of Commons legislation. The Upper House would review legislation having significant regional impact, r.8.5. The Bill proposes that the House of Federation would review, with one exception, all House of Commons legislation. Legislation not having significant provincial impact and not having special linguistic significance could be presented directly to the Governor General for assent without approval of the House of Federation, where enactment of the legislation is urgent, s.68.

The Bill proposes that the House of Commons may re-enact legislation amended or rejected by the House of Federation only after sixty days have passed since the amendment or rejection, s.67. The Committee proposes that the House of Commons may re-enact legislation amended or rejected by the Upper House immediately after the amendment or rejection, r.8.5(a).

The Bill proposes a double majority in the House of Federation for legislation with special linguistic significance, s.69(2). The Committee has no such proposal.

The Bill proposes that the House of Federation would have power to affirm or veto senior appointments to certain federal institutions, s.70(1). The Committee has no such proposal.

The Committee proposes that the consent of the Upper House would be required for the ratification of treaties respecting matters predominantly within provincial legislative authority and multilateral trade treaties, 4.8.5(h). The Bill has no such proposal.

The Supreme Court

The Committee proposes that the Supreme Court Judges should be nine in number, 4.10.4. The Bill proposes that there be eleven judges, s. 102.

The Committee proposes that the judges be appointed by the Federal Government with the consent of a judiciary committee of the Upper House, r. 10.3. The Bill proposes that no appointment is to be made unless either a nominating council recommends or the Attorney-General from the province from which the appointment is to be made agrees to the appointment, s. 106(3).

The Bill proposes that the judges from Quebec must be the sole judges of questions of law relating to the Civil Laws of Quebec, s. 111(2). The Committee has no such proposal.

The Bill proposes formal regionalization of common law appointments, s. 104. The Committee has no such proposal.

désigner son premier ministre, ses ministres ou législateurs pour qu'ils se rendent étudier certaines questions soulevées à la Chambre haute.

Le Comité propose que la Chambre haute n'étudie que certains textes législatifs de la Chambre des communes. La Chambre haute étudierait les textes de loi qui peuvent avoir d'importantes répercussions à échelle régionale, r. 8.5. Le projet de loi propose que la Chambre de la Fédération étudie à une seule exception, tous les textes législatifs de la Chambre des communes. Les textes de loi qui n'ont pas d'importantes répercussions à l'échelle provinciale non plus que d'importance linguistiques spéciales pourraient être soumis pour sanction directement au gouverneur général sans que la Chambre de la Fédération doive donner son approbation, dans les cas où l'adoption du texte de loi est urgente, a. 68.

Le projet de loi propose que la Chambre des communes ne puisse adopter à nouveau un texte législatif modifié ou rejeté par la Chambre de la Fédération avant que ne soient écoulés 60 jours depuis la modification ou le rejet, a. 67. Le Comité propose que la Chambre des communes puisse réadopter un texte de loi modifié ou rejeté par la Chambre haute immédiatement après la modification ou le rejet, r. 8.5(a).

Le projet de loi propose que les mesures ayant une importance linguistique spéciale soient adoptées par un vote comprenant simultanément une double majorité, a. 69(2). Le Comité ne fait aucune proposition du genre.

Le projet de loi propose que la Chambre de la Fédération ait le pouvoir d'approuver ou de refuser des nominations de cadres supérieurs de certaines institutions fédérales, a. 70(1). Le Comité ne fait aucune proposition du genre.

Le Comité propose que le consentement de la Chambre haute soit requis pour la ratification de traités relatifs à des questions qui relèvent principalement du pouvoir législatif provincial ou qui ont trait à des traités commerciaux multilatéraux, 4.8.5(h). Le projet de loi ne contient aucune proposition du genre.

La Cour suprême

Le Comité propose que les juges de la Cour suprême soient au nombre de neuf (4.10.4). Le bill propose qu'ils soient au nombre de onze (article 102).

Le Comité propose que les juges soient nommés par le Gouvernement fédéral avec le consentement d'un comité judiciaire de la Chambre haute (r. 10.3), alors que le bill propose qu'aucune nomination ne soit effectuée sans la recommandation d'un conseil de nomination, ou à moins que n'y consente le procureur général de la province du juge choisi (paragraphe 106(3)).

Le bill propose que les juges du Québec soient les seuls juges compétents dans les questions de droit relatives au droit civil du Québec (paragraphe 111(2)). Le Comité ne fait pas de proposition en ce sens.

Le bill propose que l'on procède aux nominations des juges de common law en fonction de leur région d'origine (article 104.) Le Comité ne fait pas de proposition en ce sens.

Bill of Rights

The Committee proposes entrenchment of a right to reasonable access to all public information, r. 4.7, as well as protection of privacy from unreasonable interference, r. 4.10. The Bill has no such proposals.

The Bill proposes such limitations on the entrenched rights and freedoms as are justifiable, s. 25. The Committee proposes only that the Bill of Rights would be suspended in the case of war, invasion or insurrection, r. 25.2(c).

The Committee proposes that the constitution should guarantee access to the courts to enforce the Bill of Rights and to exercise judicial review, r. 9.3. The Bill has no such proposal.

Language Rights

The Bill proposes that either English or French may be used in any pleading or process in any Court of only Ontario, Quebec or New Brunswick, s. 16(2). The Committee proposes that either English or French may be used in any pleading or process in civil cases in any Court in Canada, r. 5.4(b).

The Committee proposes that a person whose ordinary language is English or French has a right to be tried for a criminal offence in that language, r. 5.4(2). The Bill proposes only that individuals giving evidence in criminal cases have a right to be heard in either English or French, s. 16(3).

The Bill proposes that the statutes, records and journals of only Ontario, Quebec and New Brunswick shall be published in both English and French, s. 15(2). The Committee proposes that the statutes of all provinces shall be published in both English and French, r. 5.3(c).

Patriation

The Government of Canada proposes patriation of the constitution in "A Time for Action", at p. 24. Patriation is part of Phase II. The proposed patriation procedure is not set out in the Bill. "A Time for Action" does say that patriation will be the result of action by the Parliament of Great Britain. The Committee proposes that the future constitution should come into effect by action taken entirely in Canada, r. 2.1.

La Déclaration des droits

Le Comité propose l'insertion dans la Constitution d'un droit d'accès à tous les renseignements publics (r. 4.7), ainsi que la protection de la vie privée de toute intervention déraisonnable (r. 4.10). Le bill ne fait pas de proposition en ce sens.

Le bill propose que les droits et libertés inscrits dans la Constitution ne fassent l'objet de restrictions que dans la mesure où celles-ci sont justifiées (article 25). Le Comité propose simplement que la Déclaration des droits soit suspendue en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection (r. 25.2.(c)).

Le Comité propose que la Constitution garantisse l'accès aux tribunaux pour assurer l'application de la Déclaration des droits et pour exercer un contrôle judiciaire (r. 9.3). Le bill ne fait pas de proposition en ce sens.

Droits linguistiques

Le bill propose que l'on puisse utiliser l'anglais ou le français dans tout procès ou comparution devant un tribunal de l'Ontario, du Québec ou du Nouveau-Brunswick uniquement (paragraphe 16(2)). Le Comité propose que l'anglais ou le français puisse être utilisés dans tout procès ou comparution dans une affaire civile devant tous les tribunaux au Canada (r. 5.4(b)).

Le Comité propose que toute personne utilisant ordinairement l'anglais ou le français ait le droit d'être jugée dans cette langue pour une infraction criminelle (r. 5.4(2)). Le bill propose simplement que tout individu appelé à témoigner devant un tribunal au Canada ait le droit d'utiliser le français ou l'anglais (paragraphe 16(3)).

Le bill propose que les lois, archives, comptes rendus et procès-verbaux des corps législatifs de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick soient publiés en français et en anglais (paragraphe 15(2)). Le Comité propose que les lois de toutes les provinces soient publiées en anglais et en français (r. 5.3(c)).

Rapatriement de la Constitution

Le gouvernement du Canada propose le rapatriement de la Constitution à la page 24 du document intitulé «Le temps d'agir». Le rapatriement de la Constitution fait partie de la phase II. La procédure envisagée pour le rapatriement de la Constitution n'est pas exposée dans le projet de loi. Sans «Le temps d'agir», on affirme que le rapatriement de la Constitution sera l'aboutissement des mesures entreprises par le Parlement de Grande-Bretagne. Le Comité propose que l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution soit l'aboutissement d'initiatives entreprises entièrement au Canada (r. 2.1).



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Dr. Gérard V. La Forest, Q.C.,
Mr. David Matas.

De l'Association du barreau canadien:

M. Gerard V. La Forest, c.r.
M. David Matas.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, September 7, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le jeudi 7 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Fournier
Bird	(<i>de Lanaudière</i>)
Denis	Forsey
Flynn	Grosart

Representing the House of Commons:

Messrs.

Andre (<i>Calgary Centre</i>)	Collenette
Balfour	Dawson
Beatty	Dinsdale
Breau	Gauthier
Bussières	(<i>Ottawa-Vanier</i>)
Caccia	Goodale

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Langlois	Petten
Lang	Roblin
McIlraith	Smith
Neiman	(<i>Colchester</i>)—(15)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Guay (<i>L�vis</i>)	Lee
Knowles	MacDonald (Miss)
(<i>Winnipeg North Centre</i>)	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lachance	Stanfield
Laprise	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 7, 1978
(19)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:40 o'clock a.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Bird, Denis, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Grosart, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Petten, Roblin and Smith (*Colchester*).

Other Senator present: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Breau, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Dinsdale, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay (*L  vis*), Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

Other Member present: Mr. Richardson.

Witnesses: From the *Canadian Human Rights Commission*: Mr. G. L. Fairweather, Chief Commissioner; Mrs. Rita Cadieux, Deputy Chief Commissioner; Mr. Maxwell F. Yalden, Commissioner of Official Languages.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

Mr. G. L. Fairweather made a statement and with the assistance of Mrs. Rita Cadieux answered questions.

At 11:35 o'clock a.m., the sitting recessed.

At 11:59 o'clock a.m., the sitting resumed.

Mr. Yalden made a statement and answered questions.

The Committee agreed to recall Mr. Maxwell Yalden as a witness on Wednesday, September 13, at 2:00 o'clock p.m.

At 1:38 o'clock p.m., the Committee adjourned until Tuesday, September 12, 1978 at 2:00 o'clock p.m.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 7 SEPTEMBRE 1978
(19)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Bird, Denis, Fournier (*de Lanaud  re*), Forsey, Grosart, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman, Petten, Roblin et Smith (*Colchester*).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Breau, Bussières, Caccia, Collenette, Dawson, Dinsdale, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Goodale, Guay (*Lévis*), Lee, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les   les*), MM. Stanfield et Whittaker.

Autre député présent: M. Richardson.

Témoins: De la *Commission canadienne des droits de la personne*: M. G. L. Fairweather, commissaire en chef; M^{me} Rita Cadieux, sous-commissaire en chef; M. Maxwell F. Yalden, commissaire aux langues officielles.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule né 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

M. G. L. Fairweather fait une déclaration puis, avec l'aide de M^{me} Rita Cadieux, répond aux questions.

   11 h 35, le Comité suspend ses travaux.

   11 h 59, le Comité reprend ses travaux.

M. Yalden fait une déclaration et répond aux questions.

Le Comité convient de convoquer de nouveau M. Maxwell Yalden comme témoin, le mercredi 13 septembre, à 14 heures.

   13 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 12 septembre 1978, à 14 heures.

Le cogreffier du Comité

Richard Dupuis

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, September 7, 1978

• 0944

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Ladies and gentlemen, we have with us today Mr. Gordon Fairweather, who is known to all of you. He is the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission.

I wish before asking him to make his opening statement to thank him very much for having adjusted his schedule to our changing timetable.

On behalf of the Committee, I want to thank you very much for having accepted to appear before our Committee this morning.

Mr. Gordon Fairweather (Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to introduce the Deputy Chief Commissioner, Rita Cadieux, and behind me the Secretary General, Martha Hynna; Legal Counsel Gerry van Berkel and Russel Juriansz; Ann Steeves, Executive Assistant; and Martin James, a student at the law school of Ottawa University.

Just a year ago this week I ceased to be a parliamentary colleague—since then a lot of people have spent a lot of money, I see—and took on the responsibility of helping organize the Canadian Human Rights Commission.

• 0945

There are other occasions that Parliament affords upon which to share with you some of the triumphs and tragedies of getting the Commission underway. I am reminded of the old man who was asked by his grandchild after the French Revolution, "What did you accomplish in those days?" He replied, "I survived." We, too, have survived, despite frustrations and cutbacks and, I am sad to say, the failure of too many people to understand Parliament's purpose when you passed the Canadian Human Rights Act.

The Chairman has mentioned the change in timetable. We were glad to accommodate this Special Joint Committee because I can remember some of the pressures and constraints upon your time. Perhaps you will allow this as an explanation if you think this presentation is somewhat ragged.

I want to repeat the recommendation that has been made before this Committee many times and also made by an earlier joint committee on the constitution. I had the privilege of serving on that committee. The case is for the importance of having a charter of rights in the constitution and Bill C-60 of course enunciates that.

Almost a generation has passed, and I was surprised myself when I began thinking in that timeframe, since Prime Minister Diefenbaker introduced a Bill of Rights to Parliament. I was not in Parliament then but I recall the huffing and puffing of many common law lawyers who dismissed a bill of rights as an unnecessary bit of grandstanding and a concept alien to Eng-

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 7 septembre 1978

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mesdames et messieurs, nous allons recevoir ce matin M. Gordon Fairweather, que vous connaissez tous. Il est commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne.

Avant de lui demander de faire sa déclaration préliminaire, je veux le remercier d'avoir modifié son programme pour nous accommoder.

Au nom du comité, je veux vous remercier d'avoir accepté de comparaître devant notre comité ce matin.

M. Gordon Fairweather (commissaire en chef, Commission canadienne des droits de la personne): Merci, monsieur le président.

J'aimerais vous présenter le commissaire en chef adjoint, Rita Cadieux et, derrière moi, le secrétaire général, Martha Hynna, les conseillers juridiques Gerry Van Berkel et Russel Juriansz, ainsi qu'Ann Steeves, adjointe exécutive, et Martin James, étudiant à la faculté de droit de l'université d'Ottawa.

Il y a un an cette semaine, je cessais d'être votre collègue, et depuis, beaucoup de personnes ont dépensé beaucoup d'argent, d'après ce que je vois pour accepter la responsabilité d'organiser la Commission canadienne des droits de la personne.

Le parlement aura d'autres occasions de me permettre de partager avec vous certains des triomphes et des tragédies qui ont présidé à la création de la Commission. Je me souviens du vieil homme à qui son petit fils avait demandé après la révolution française «Qu'avez-vous accompli dans ce temps-là?» Et sa réponse: «J'ai survécu». Nous aussi, nous avons survécu malgré des frustrations et des compressions budgétaires, ainsi que malheureusement l'incompréhension de trop de Canadiens face à l'intention du Parlement lorsqu'il a adopté la Loi sur les droits de la personne.

Le président a mentionné le changement d'horaire. Nous avons été heureux de répondre aux attentes du Comité mixte spécial parce que je me suis souvenu des délais serrés qu'il doit respecter. Vous comprendrez cependant qu'avec ce changement, mon exposé sera peut-être moins bien préparé qu'il n'aurait pu l'être.

Je veux répéter la recommandation faite à ce Comité et à plusieurs et présenté également par un Comité mixte antérieur sur la Constitution. J'ai eu le privilège de faire partie de ce Comité. Il s'agit de l'importance d'inclure la Charte des droits dans la Constitution et c'est ce qu'on trouve dans le projet de loi C-60.

Presque une génération a passé, et j'ai été moi-même surpris de le constater, depuis que le premier ministre Diefenbaker a présenté la Déclaration des droits au Parlement. Je n'étais pas au Parlement à cette époque mais je me souviens des hauts cris jetés par de nombreux avocats de Common Law selon lesquels la Déclaration des droits était une initiative pompeuse et

[Texte]

lish common law. But Parliament, as is often the case, had a better understanding of the needs and mood of the country and the bill was passed. I think it is interesting that in England at this very time, many people, including a former Lord Chancellor, Quintin Hogg, are recommending that Parliament there ratify a bill of rights, a contemporary bill of rights.

The Commission for Racial Equality in the United Kingdom and the Commission for Employment Opportunities for Women are active in attempting to lessen the impact of racial and sex discrimination in that country. Millions of Canadians who were not brought up in the British heritage were assured, I submit, by Parliament's action in 1960, imperfect as that was. Professor Walter Tarnopolsky, a valued colleague as a commissioner of the Canadian Human Rights Commission, was a witness before the Special Senate Committee on the Constitution on August 10. His testimony can be found in Issue 4 of the Committee Reports. Professor Tarnopolsky also wrote two important articles on this subject: one was *The Supreme Court and the Canadian Bill of Rights*, to be found in the *Canadian Bar Review*, Volume 53, Number 4, December 1975, and *The Constitution of the Future of Canada, Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, 1978, published by Richard deBoo Limited.

I assume these documents are available to this Committee and I do not think I want to take up this Committee's time repeating Professor Tarnopolsky's analysis and conclusions.

The Committee on the Constitution of the Canadian Bar Association in its report, *Towards a new Canada*, in Chapter 4 on Fundamental Rights also recommended an entrenched Bill of Rights including certain egalitarian rights. I believe it is a great pity that this thoughtful and useful report got off the rails because of its recommendation about the head of state. The report is an important contribution to the current debate. As a matter of fact, my friend, Professor La Forest, in his introduction said that he hoped that the report would help in the discussion of a new constitution for Canada, but sadly, 98.2 per cent of its recommendations were drowned in the welter of words about the future of the monarchy.

• 0950

On June 27 of this year, shortly after Bill C-60 was given first reading, I wrote to the Prime Minister suggesting that physical handicap and marital status be included in the list of proscribed discriminatory practices.

The Commission continued to believe, too, although the Justice and Legal Affairs Committee was not able to accept this recommendation when the human rights act was before it, that sexual preference should not be a basis for discrimination in employment and the provision of goods and services.

We would like to remind the Committee that the proposed charter of rights neither prohibits discrimination nor provides a mechanism to a victim of discrimination. Therefore we recommend that a general prohibition of discrimination be entrenched somewhere in Bill C-60.

[Traduction]

inutile en plus d'être un concept étranger au Common Law anglais. Le Parlement, comme cela se produit souvent, comprenait mieux les besoins et le sentiment du pays et la déclaration était adoptée. Il est intéressant de noter qu'en Angleterre, à la même époque, de nombreuses personnes dont un ancien chancelier, M. Quintin Hogg, recommandait que le parlement ratifie une déclaration des droits de l'homme contemporaine.

La Commission pour l'égalité raciale au Royaume-Uni et la Commission pour l'égalité des femmes dans l'emploi essaient en ce moment de diminuer l'impact de la discrimination en raison de la race ou du sexe dans ce pays. Des millions de Canadiens qui n'ont pas été élevés dans la tradition britannique ont été rassurés par l'initiative du Parlement en 1960, tout aussi imparfaite qu'elle soit. Le professeur Walter Tarnopolsky, collègue estimé à la Commission canadienne des droits de la personne, a comparu en tant que témoin devant le Comité sénatorial spécial sur la Constitution, le 10 août. Son témoignage figure dans le fascicule 4 des comptes rendus du Comité. Le professeur Tarnopolsky a également écrit deux articles importants sur ce sujet: *The Supreme Court and the Canadian Bill of Rights*, qu'on trouve dans le *Canadian Bar Review*, volume 53, numéro 4, décembre 1975 et *The Constitution of the Future of Canada, Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, 1978, publié par Richard deBoo Limited.

Je suppose que le Comité peut se procurer ces documents et je ne répéterai donc pas l'analyse et les conclusions du professeur Tarnopolsky.

Dans son rapport, *Towards a new Canada*, au chapitre 4 sur les droits fondamentaux, le Comité sur la Constitution de l'Association du Barreau Canadien recommande également qu'on entérine dans la Constitution une déclaration des droits de l'homme comprenant certains droits égalitaires. Il est fort malheureux qu'un rapport aussi bien pensé se soit égaré dans ces recommandations au sujet du chef d'État. Le rapport apporte une contribution importante au débat actuel. En fait, mon ami le professeur La Forest, dans son introduction, a dit qu'il espérait que le rapport serait utile dans les discussions sur une nouvelle Constitution pour le Canada. Malheureusement, 98.2 p. 100 de ses recommandations ont été noyées dans un déluge de mots au sujet de l'avenir de la monarchie.

Le 27 juin dernier, peu après que le projet de loi C-60 ait reçu la première lecture, j'ai écrit au premier ministre afin de proposer que le handicap physique et l'état civil soient inclus dans la liste des pratiques discriminatoires interdites.

La Commission continue à croire, bien que le comité de la Justice et des Questions juridiques n'ait pu accepter cette recommandation lorsqu'il étudiait la Loi sur les droits de la personne, que la préférence sexuelle ne devrait pas donner lieu à de la discrimination dans l'emploi et dans la fourniture de biens et services.

Nous aimerions rappeler au comité que la Charte des droits de la personne proposée n'interdit pas la discrimination pas plus qu'elle ne fournit de mécanisme de redressement à une victime de discrimination. Nous recommandons donc qu'on inclue une interdiction générale en matière de discrimination dans le projet de loi C-60.

[Text]

Perhaps I could just expand on that point. Because the proposed charter of rights in Clause 9 would over-rule all past or future federal legislation, you will be aware that care should be taken to ensure that the charter does not contradict the intention of existing legislation protecting human rights.

For example, the proposed charter, I suggest, should be amended to permit special programs which, under the Canadian human rights act, may differentiate in favour of a selected group in order to overcome or prevent disadvantages which that group has suffered or is likely to suffer because of discrimination.

Such affirmative action programs should be allowed under the charter of rights and freedoms because sometimes just treating everybody equally does not eliminate the effects of discrimination. If some groups are already far behind and if the established way of doing things conspired to keep them behind, even unintentionally, then having a so-called equal chance with everyone else may not really give them a fair chance to catch up. Such a group may require a special program in order to bring them up to the point where they can take advantage of the same opportunities as everybody else.

An interesting example of this occurred just last week when the Minister of Employment and Immigration announced several new programs. I have not the press release with me, but one of the programs was to assist in the serious social phenomenon brought about by the large number of young people who have not work. That is a special program. We have given a preliminary opinion—and it is only preliminary; I am not getting into a legal argument here—that such a special program is now covered and, in effect, authorized by Section 15 of the Canadian human rights act.

But unless something is done to ensure special programs in the charter of rights, these special programs might be endangered. I hope that everybody on this Committee would be sorry to see that occur.

The charter on human rights is important, an important statement that Canadians respect such rights as are set out in the bill. And I suggest to you that if the ideas that we hope to have left with you commend themselves to the Committee, marital status, physical handicap and sexual preference would be positive additions to this charter.

I would also like to recommend that a reference be made in this part of Bill C-60 to the universal declaration on human rights. It seems to me, at any event, that almost all the debate on the future of this country does not take the rest of the world into account. I personally rather like the little heading to Section III, just above Clause 3, "statement of Aims of the Canadian Federation"; and surely one of the aims of the Canadian Federation includes the adherence to the Universal Declaration of Human Rights. December 10 is the thirtieth anniversary of that declaration and Canada has, after all, signed both covenants that flowed from that universal declaration: that is, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Cultural Rights.

[Translation]

Je pourrais peut-être vous donner plus de détails. Puisque l'article 9 de la Charte proposée aurait précédence sur toutes les lois fédérales passées ou futures, il faudrait s'assurer que la Charte ne va pas à l'encontre du but des lois actuelles protégeant les droits de la personne.

On devrait par exemple modifier la Charte proposée afin d'autoriser des programmes spéciaux qui, en vertu de la Loi sur les droits de la personne, peuvent favoriser un groupe choisi pour pallier à des désavantages dont souffre ou pourrait souffrir ce groupe, à cause de la discrimination.

Ces programmes d'action positive devraient être autorisés dans la Charte des droits et libertés parce que si l'on traite tout le monde de façon égale, on n'arrive pas toujours à supprimer toute discrimination. Si un groupe a beaucoup de retard à rattraper et si l'ordre établi l'empêche de le faire, même si ce n'est pas intentionnel, le fait d'avoir les mêmes chances que les autres ne leur donnera pas vraiment la possibilité de rattraper leur retard. Ce groupe devrait jouir de programmes spéciaux qui l'amènerait au stade où il pourrait jouir des mêmes avantages que tout le monde.

Un exemple intéressant s'est produit la semaine dernière, lorsque le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé plusieurs programmes nouveaux. Je n'ai pas le communiqué de presse avec moi, mais l'un des programmes annoncés visait un problème social sérieux, soit le grand nombre de jeunes sans emploi. C'est un programme spécial. Nous avons formulé une opinion préliminaire, je ne vous donne pas d'avis juridique, selon laquelle ce programme spécial est actuellement autorisé par l'article 15 de la Loi sur les droits de la personne.

A moins qu'on autorise des programmes spéciaux dans la Charte des droits, ces programmes pourraient être menacés. J'espère que tous les membres du comité seraient désolés que cela se produise.

La charte des droits de la personne est importante, il est important que les Canadiens respectent les droits qui sont énoncés dans le projet de loi. Si les idées que nous vous soumettons vous semblent valables, j'estime que l'état civil, le handicap physique et la préférence sexuelle seraient des additions positives à cette Charte.

Je recommande également qu'on mentionne dans cette partie du projet de loi C-60 la déclaration universelle des droits de l'homme. Il me semble, c'est du moins mon opinion, que ce débat sur l'avenir du pays ne tient pas compte du reste du monde. Personnellement, j'aime assez le titre de l'article III, juste au-dessus de l'article 3, «Finalité et objectifs de la Fédération canadienne»; l'un des objectifs de la Fédération canadienne comprend certainement l'adhésion à la déclaration universelle des droits de l'homme. Le 10 décembre verra le trentième anniversaire de cette déclaration et le Canada, après tout, a signé les deux conventions qui ont découlé de cette déclaration: la convention internationale sur les droits économiques sociaux et culturels et la convention internationale sur les droits civils et culturels.

[Texte]

• 0955

Now, without presuming to lecture, can I remind the Committee that the Universal Declaration lists certain rights: economic and social security, equal pay, fair pay, the right to union membership, the right to rest and leisure, standard of living, and so on; and we hope very much that somewhere in a new constitution for Canada, those social and economic rights be incorporated.

The Universal Declaration is, after all, a statement of principle declaring that all men and women are entitled to certain political and civil rights, and certain economic, social and cultural rights; and like the present Bill of Rights, the Universal Declaration is more useful in giving expression to certain principles than in the legal enforcement of these ideals.

Until 1960, the UN had drafted the two covenants I mentioned a minute ago which act as legally binding treaties between the states which ratify them, and, as I say, and as this Committee will know, Canada has ratified the two covenants. After ten years of discussion, the covenants were passed by UN in 1976. Canada signed both of them, being one of 40 states which ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and one of 38 states which ratified the International Covenant on Civil and Political Rights.

These covenants call upon the countries which ratified them to agree to report annually to the committee, the Human Rights Committee of the United Nations, on the measures which have been adopted to give effect to rights and the progress made in the enjoyment of rights within their borders.

Then, at the suggestion of Canada and several other countries, an optional protocol was also added to the covenants. Under this protocol, which has so far only been signed by 13 countries of which we are one, the United Nations Human Rights Committee can receive complaints from individuals. A citizen of a country which signs the protocol can, if that country does not have the means or the willingness to solve a human rights complaint, bring the situation to the attention of the Human Rights Committee; and, by a curious irony, that has been done by a Micmac Indian person from the Province of New Brunswick because of the present inequality in the Indian Act of Canada.

Would it not be, therefore, significant here in Canada, as well as being perhaps a message to the world, to include under this heading as one of the aims of Canada that—and I just have this rough language: “Canada undertakes by legislative measures to give effect to these aims incorporated in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. It seems to me that such a statement would add a very healthy balance to the constitutional statement.

What you are doing, I submit, is not so much providing a statute for judicial interpretation by lawyers and judges but you are spelling out, admittedly with a rather broad brush, the aims and goals of the Canadian social system. This, should Parliament accept it and some of the amendments that have

[Traduction]

Je ne veux pas vous faire de sermon, mais puis-je rappeler au Comité que la déclaration universelle énumère certains droits: sécurité économique et sociale, salaire égal, salaire équitable, le droit de se syndiquer, le droit au repos et à des loisirs, le niveau de vie, etc.; nous espérons beaucoup que dans la nouvelle Constitution du Canada on trouvera ces droits socio-économiques.

La déclaration universelle est une déclaration de principe selon laquelle tous les hommes et les femmes ont droit à certains droits politiques et civils ainsi qu'économiques, sociaux et culturels; et comme la déclaration actuelle des droits de l'homme, la déclaration universelle sert beaucoup plus à exprimer certains principes qu'à mettre en application ces idéaux.

Jusqu'en 1960, les Nations Unies avaient rédigé deux conventions, celles que j'ai mentionnées il y a quelques minutes, et qui sont des sortes de traités liant les États qui les ont ratifiées et comme je l'ai dit, et comme le Comité le sait très bien, le Canada a ratifié ces deux conventions. Après 10 ans de discussion, les conventions ont été adoptées par les Nations Unies en 1976. Le Canada faisait partie des 40 États qui ont ratifié la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels et l'un des 38 États qui ont ratifié la Convention internationale sur les droits civils et politiques.

Ces conventions exigent des pays qui les ont signées qu'ils acceptent de faire rapport annuellement au Comité des droits de l'homme aux Nations Unies, au sujet des mesures qui ont été adoptées dans leurs pays afin de donner effet à ces droits et au sujet du progrès effectué dans ce domaine.

À la suggestion du Canada et de plusieurs autres pays, on a ajouté un protocole optionnel à ces conventions. En vertu de ce protocole, qui n'a été jusqu'ici signé que par 13 pays dont le Canada, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies peut recevoir des plaintes de particuliers. Un citoyen d'un pays qui a signé le protocole peut, si le pays ne peut pas ou ne veut pas se charger d'une plainte concernant les droits de la personne, porter la situation à l'attention du Comité des droits de l'homme; et il est assez ironique de constater qu'un Indien micmac de la province du Nouveau-Brunswick s'est prévalu de cette possibilité en raison d'une inégalité découlant de la loi actuelle sur les Indiens au Canada.

Ne serait-il donc pas important qu'on inclue dans les objectifs du Canada ce qui serait en même temps un message pour le monde, une disposition stipulant à peu près ceci: «Le Canada s'engage à adopter des lois pour donner effet aux objectifs contenus dans la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels». Il me semble qu'une telle déclaration donnerait à la Constitution un équilibre souhaitable.

La réforme constitutionnelle ne vise pas tant à produire une loi que les tribunaux pourraient interpréter, mais plutôt à préciser, de façon assez générale, les objectifs et la finalité du système social canadien. Si le Parlement l'accepte avec certains des amendements qui ont été proposés, la Constitution sera beaucoup plus qu'une simple loi du pays.

[Text]

been suggested, will be much more than an ordinary statute of the country.

[Translation]

• 1000

I have one addition, and I want to make it very clear that this is a personal matter. It has not been and would not, in the ordinary course, be subject to approval by the Canadian Human Rights Commission, but I have been interested in the political rights that are going to be part of Bill C-60, including the fact that there will be an annual session of Parliament and the right to election, the right to stand as a candidate, and so on.

As a matter of fact, the Commission has had a complaint about the 15 vacancies in the House of Commons and the length of time there have been vacancies in many of those seats. In the case of the constituency I had the privilege of serving, the vacancy will have existed, by the time the by-election is called, for thirteen and a half months. No matter how one wants to purge oneself of earlier partisan days, one cannot return. I live in that constituency, and although in personal terms I tried to arrange with the good colleagues who represent seats surrounding that constituency to look after the problems, every one of you knows this is just not possible.

Both the United Kingdom and the United States of America are much more expeditious than is this country in filling vacancies in Parliament. Perhaps the constitution is not the place for this, but perhaps you will accept this suggestion in the spirit in which it is offered: that if we are considering political rights, the right to have an annual Parliament and all these other things, something be done in the Elections Act to speed the process of filling seats. I have discussed this, as a matter of fact, with a couple of former M.P.s, one Donald MacDonald, who kept, at his own expense, his constituency office open for many months after his resignation.

As I say, that is an aside. But while we are grandly making statements about political rights, there is one political right that has been, I must say, overlooked in this document. Perhaps this document is not the place, but perhaps the Special Joint Commission in some way would like to recommend to the government that these vacancies not be allowed to continue for so long. I may be in serious trouble for making such a suggestion, but I will take that risk in the interests of some people who would like to be represented in Parliament.

So that, ladies and gentlemen, is our submission. Essentially, it is to add to the lists of proscribed discriminations the physically handicapped, marital status, and sexual preference, and also to provide an entrenchment of the right to special programs. These are now incorporated in the Canadian Human Rights Act and I suggest will be at some risk should Bill C-60 be passed.

Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much, Mr. Fairweather.

Senator Grosart, the former friend of the Chair.

J'ai une chose à ajouter, et j'insiste sur le fait que c'est une affaire personnelle. En temps ordinaire, cela ne serait pas soumis à l'approbation de la Commission canadienne des droits de la personne, mais je m'intéresse aux droits politiques que renferme le Bill C-60, à savoir notamment l'existence d'une session annuelle du Parlement, le droit à des élections et le droit de se présenter comme candidat.

En fait, on s'est plaint auprès de la Commission du fait que 15 sièges sont vacants à la Chambre des communes et que beaucoup d'entre eux le sont depuis fort longtemps. Dans le cas de la circonscription que j'ai eu l'honneur de représenter, le siège aura été vacant pendant 13 mois et demi au moment où les élections partielles seront déclenchées. On peut tout essayer pour se débarrasser de l'esprit de parti, il n'en demeure pas moins que je réside dans cette circonscription et bien que je m'arrange avec des aimables collègues qui représentent les circonscriptions avoisinantes afin de régler les problèmes, vous savez tous que c'est impossible.

L'Angleterre et les États-Unis sont beaucoup plus rapides que nous pour remplir les sièges devenus vacants au Parlement. La constitution n'est sans doute pas ce qui convient le mieux, mais acceptez cette suggestion dans l'esprit où elle vous est faite; puisqu'on se penche sur les droits politiques et notamment sur le droit d'avoir une session annuelle du Parlement, il faut introduire de nouvelles dispositions dans la loi électorale afin que les sièges ne restent plus aussi longtemps vacants. J'en ai discuté avec quelques anciens députés dont Donald MacDonald qui a payé de sa propre poche pour que le bureau de sa circonscription reste ouvert de nombreux mois après sa démission.

Ce n'est qu'une parenthèse, je le répète, mais puisque nous en sommes aux déclarations grandiloquentes sur les droits politiques, sachez qu'il y en a un que ce document oublie. Celui-ci n'est peut-être pas le mieux adapté à ce genre de chose, mais ce Comité mixte spécial pourrait sans doute présenter une recommandation au gouvernement pour que les sièges devenus vacants ne puissent le demeurer aussi longtemps. Une telle proposition va peut-être m'attirer beaucoup d'ennuis, mais j'en prends le risque dans l'intérêt des gens qui aimeraient bien être représentés au Parlement.

En résumé, mesdames et messieurs, notre mémoire a pour but d'ajouter ceci à la liste des motifs de discrimination: les handicaps physiques, l'état civil et les préférences sexuelles; nous voudrions également que soit entériné le droit aux programmes spéciaux. Ces derniers font désormais partie de la Loi sur les droits de la personne mais ils risquent d'être compromis par l'adoption du Bill C-60.

Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci beaucoup, monsieur Fairweather.

La parole est au sénateur Grosart, ex-ami du président.

[Texte]

Senator Grosart: Mr. Chairman, I remain the friend of the Chair, in spite of my behaviour yesterday.

Mr. Breau: He has no choice.

Senator Grosart: Mr. Breau says I have not the choice. Oh, you have not the choice. I thought he was saying that I had not the choice.

Mr. Chairman, as you have done, I welcome Mr. Fairweather here for many reasons and particularly the distinction he is bringing now to the very important office he has recently assumed. I am quite sure that he will make a very useful contribution to our discussions here on these very important sections of Bill C-60, known as the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

• 1005

My first question to Mr. Fairweather would be this. To what extent does he think it is possible to really entrench individual rights and freedoms in a constitution such as that contemplated for Canada, particularly in view of what appears to be the problems created by the difference in wording on the matter of inalienability between the sections, and particularly the limitations in Clause 25? Perhaps to explain that I should say that it seems to me that Clause 25 would make it possible for any legislature, federal or provincial, on very, very wide grounds to enact ordinary legislation which would be completely contrary to the protection assumed to have been given in the other Clauses 5, 6, 7, 8 and so on. It is an old problem, of course.

Mr. Fairweather: It is an old problem and I had assumed that it was to overcome such a problem that it was decided to try to entrench certain fundamental rights. I cited but did not want to go through the Tarnopolsky arguments. I do not know whether this Committee has heard Professor Tarnopolsky...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Last week.

Senator Grosart: Some of us heard him in the other committee.

Mr. Fairweather: I hate to be ducking the first question. I think it is possible, despite Clause 24, to entrench fundamental rights and freedom. Yes, I do. And I think it is very sad that it was not possible in 1960. And I have read the Tarnopolsky testimony to the Special Senate Committee, and agree with what he said. I think the Prime Minister of the day got as much as he could from the provinces but I, for one, would have liked an entrenched Bill of Rights then and I am saddened by the judicial interpretation, with certain notable exceptions, since.

Senator Grosart: Could I ask a supplementary? How can these rights be entrenched when Clause 25 so clearly says:

25. Nothing in this Charter shall be held to prevent such limitation on the exercise or enjoyment of any of the individual rights and freedoms declared by this Charter as are justifiable in a free and democratic society in the interests of public safety or health, the interests of the

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, je reste votre ami en dépit de ma conduite d'hier.

M. Breau: Il n'a pas le choix.

Le sénateur Grosart: M. Breau dit que je n'ai pas le choix. Oh, c'est vous qui n'avez pas le choix. Je croyais qu'il parlait de moi.

Monsieur le président, je me réjouis tout comme vous de la présence de M. Fairweather, et cela pour de nombreuses raisons mais surtout à cause de l'éclat qu'il a donné à ses fonctions très importantes qu'il vient récemment d'assumer. Je suis sûr qu'il va contribuer très utilement à la discussion qui porte sur ces articles très importants du Bill C-60 qui constitue ce qu'on appelle la Charte canadienne des droits et libertés.

Voici la première question que je pose à M. Fairweather. Dans quelle mesure est-il possible, selon lui, d'entériner des libertés et des droits individuels dans une constitution telle que celle qu'on envisage pour le Canada, étant donné surtout les problèmes que pose l'écart qui existe entre les articles portant sur la question de l'inaliénabilité, et compte tenu aussi des limitations de l'article 25? Pour être plus précis, il me semble que l'article 25 autoriserait toute assemblée législative, fédérale ou provinciale, à promulguer des lois ordinaires allant totalement à l'encontre des garanties accordées, croyait-on, par les articles 5, 6, 7, 8 et ainsi de suite. C'est un vieux problème, évidemment.

M. Fairweather: C'est un vieux problème et je croyais que c'était précisément pour le résoudre qu'on avait décidé d'entériner certains droits fondamentaux. Je me suis référé aux arguments de M. Tarnopolsky. Je ne sais pas si vous avez entendu le professeur Tarnopolsky...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Nous l'entendrons la semaine prochaine.

Le sénateur Grosart: Certains d'entre nous l'ont déjà entendu dans l'autre comité.

M. Fairweather: Je ne voudrais pas esquiver la première question. Malgré l'article 25, je crois qu'il est possible d'entériner les libertés et les droits fondamentaux. J'en suis persuadé. On n'a pas pu le faire en 1960, ce qui est très regrettable à mon avis. J'ai lu ce qu'a déclaré M. Tarnopolsky devant le comité spécial du Sénat et je suis d'accord avec lui. À l'époque, le premier ministre a obtenu tout ce qu'il pouvait des provinces mais, pour ma part, j'aurais voulu qu'on entérine à ce moment-là la charte des droits et je suis attristé de l'interprétation judiciaire qu'on en a fait depuis lors, à quelques exceptions près, d'ailleurs importantes.

Le sénateur Grosart: Puis-je poser une question complémentaire? Comment peut-on entériner ces droits lorsque l'article 25 stipule aussi clairement ceci:

Aucune des dispositions de la présente charte n'exclue les restrictions à l'exercice des droits et libertés individuels qu'elle reconnaît lorsqu'elles sont justifiées dans une société libre et démocratique par la santé, la sécurité et la paix publiques ou l'exercice des droits et libertés individuels...

[Text]

peace and security of the public, or the interests of the rights and freedoms of others . . .

Mr. Fairweather: But in that clause, Senator, surely the last phrase you read is the limitation—only a limitation: “of public safety or health, the interests of the peace and security . . .”

Senator Grosart: “Or the interests and freedoms of others . . .” Surely, there are no rights and freedoms that do not in some way conflict with the rights and freedoms of others.

Mr. Fairweather: Our statute books are filled. I do not want to trivialize this discussion but there is legislation on seat belts and helmets and all sorts of things we do in the interest of ourselves and others.

Senator Grosart: That is exactly my point . . .

Mr. Fairweather: Yes.

Senator Grosart: . . . that at any time, say, a provincial legislature, as I read Clause 25, and I do not think it was contradicted by Professor Tarnopolsky, could merely say, we are enacting this in spite of the fact that it may be contrary to the charter, because it would certainly interfere with the rights and freedoms of others. They merely make that statement under Clause 25. Surely they are in the clear, they can do anything they like.

Mr. Fairweather: Oh, I do not think surely just making a statement is a sufficient criterion, a sufficient test. Would it not be up to the courts to decide whether in fact their list of political and legal rights, freedom of thought, conscience and religion, for instance—do you mean to say that the legislature of Manitoba could say, in the interests of public safety we have decided that there shall not be freedom of religion? The statement surely would not be sufficient to abrogate the entrenchment of the right in Section 6, the mere statement. But I am not a very good lawyer. I have been in politics. So perhaps you should save that, sir, for Professor Tarnopolsky. He discusses this very issue in his presentation to the Senate.

• 1010

Senator Grosart: I was there and I heard it and I . . .

Mr. Fairweather: You were not persuaded.

Senator Grosart: No, I was not satisfied that he had solved the problem and I am not surprised that he had not because this discussion about the necessary limitation of the inalienability of rights has been going on ever since the matter was discussed two thousand years ago. There is nothing new about it. I am seeking an answer to this problem because it raises such matters as the obvious ones—abortion, capital punishment. Where do the rights, whatever rights may be inherent in respect to life, fit into this charter? This is the question that is being asked in many places in Canada today. Would this charter as it stands prohibit the taking of life, denial of the right to life by what we call capital punishment, or abortion, if that is a right to life?

Mr. Fairweather: I am not here defending Section 25 and would be in personal terms delighted to have Section 25 out of this proposed constitution. I am here asking for additions to

[Translation]

M. Fairweather: Mais dans cet article, la dernière phrase que vous avez lue est une restriction et uniquement une restriction: «Par la santé, la sécurité et la paix publique . . .»

Le sénateur Grosart: «Ou l'exercice des droits et libertés individuels . . . Il n'existe ni droit ni liberté qui, d'une manière ou d'une autre, ne restreigne les droits et les libertés des autres.

M. Fairweather: Nos recueils de lois en sont pleins. Sans vouloir abaisser le niveau de cette discussion, je signale qu'il existe des lois sur les ceintures de sécurité et les casques de protection et tout cela est dans notre intérêt et celui des autres.

Le sénateur Grosart: C'est exactement ce que je veux dire.

M. Fairweather: Oui.

Le sénateur Grosart: Selon mon interprétation de l'article 25, et je ne crois pas que le professeur Tarnopolsky la contredise, une assemblée législative provinciale pourrait à n'importe quel moment promulguer une loi même si elle est contraire à la charte, car cela irait certainement à l'encontre de l'exercice des droits et des libertés individuels. Il lui suffirait de se référer à l'article 25. Et là le champ est libre.

M. Fairweather: Oh, je ne pense pas qu'une simple déclaration constitue un critère suffisant. N'appartiendrait-il pas aux tribunaux de dresser la liste des droits juridiques et politiques, comme la liberté d'opinion, de conscience et de religion? Voulez-vous dire que l'Assemblée du Manitoba, par exemple, pourrait déclarer ceci: dans l'intérêt de la sécurité publique, nous avons décidé qu'il n'y aura plus de liberté de religion? Il ne suffirait certainement pas de le déclarer pour abroger ce droit qui existe dans l'article 6. Mais je ne suis pas un très bon juriste. Mon domaine, c'est la politique. C'est donc sans doute au professeur Tarnopolsky qu'il conviendrait de poser la question. Il aborde précisément ce problème dans l'exposé qu'il a présenté au Sénat.

Le sénateur Grosart: J'étais là et je l'ai entendu, et . . .

M. Fairweather: Il ne vous a pas convaincu?

Le sénateur Grosart: Non, je ne suis pas convaincu qu'il ait résolu le problème; ce qui ne me surprend pas car le débat qui porte sur les restrictions légitimes des droits considérés comme aliénables remonte à 2000 ans. Ce n'est donc pas nouveau. Je cherche une réponse à ce problème car d'autres questions s'y rattachent telles que l'avortement et la peine capitale. Où se situent dans cette charte les droits inhérents au respect de la vie? C'est la question qu'on se pose aujourd'hui dans bien des endroits du Canada. Cette charte, sous sa forme actuelle, interdirait-elle qu'on ôte la vie à quelqu'un ou qu'on refuse à quelqu'un le droit de vivre, que ce soit par le recours à la peine capitale ou à l'avortement?

M. Fairweather: Je ne défends pas l'article 25, et, personnellement, je serais ravi que cet article soit éliminé de la constitution proposée. Ce que je suis venu demander, c'est qu'on ajoute

[Texte]

the list of proscribed discriminations. The record is fairly clear where I stand on both the issues of capital punishment and abortion.

Senator Grosart: Let me leave that.

Mr. Fairweather: Thank you.

Senator Grosart: I can see you do not want to pursue it any further and I am not critical of that.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Last question.

Senator Grosart: Mr. Fairweather, you indicated that you would like to see a general prohibition of discrimination. In what terms? Would you see it including, for example, a specific guarantee of equal rights to men and women such as we have, for example, in the Charter of the United Nations? Would you say that is specific? And if so, what other specific anti-discrimination clauses or sections would you see as important to be included in the bill?

Mr. Fairweather: I believe, Senator, that the list in the bill is excellent. I am happy, though, that the Canadian Human Rights Act includes marital status, physical handicap, in employment. I, on a personal basis, had hoped that sexual preference would be included. I have no other suggestions other than the one I made about being careful that there be entrenched provisions for allowing special programs.

Senator Grosart: Could I ask just a final one, Mr. Chairman? Do you consider that the bill as it stands, covers completely Canada's obligation under the United Nations conventions, the two that you mentioned and some others?

• 1015

Mr. Fairweather: I am still making a transition from politics to another never, never land. I would have hoped that somewhere in this document some reference be made to the universality of humanity. I have made a suggestion that the declaration is there. I do not think you can incorporate it in statutory form but surely in the statement of aims a reference might be made to the U.N.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I have two other names for the time being. Senator Bird and Mr. Dinsdale. Senator Bird.

Senator Bird: Thank you, Mr. Chairman. I am very glad to see you here, Mr. Commissioner, because all that you have said today encourages me. When the Minister of Justice was here last week, I drew to his attention the Declaration of Human Rights and the fact that the present bill does not, as you obviously think, cover the ground on rights of women and to marital status.

I have two or three questions here. As I did not mention to him marital status or handicaps, would not sexual preference be very difficult to enforce? How would you prove there had been sexual preference?

Mr. Fairweather: We have been discussing that, despite the fact that this is not a proscribed ground in the Human Rights

[Traduction]

de nouveaux éléments à la liste des motifs illégaux de discrimination. On connaît parfaitement ma position sur la peine capitale et l'avortement.

Le sénateur Grosart: Restons-en là.

M. Fairweather: Merci.

Le sénateur Grosart: Je vois bien que vous ne voulez pas aller plus loin mais je ne vous critique pas.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une dernière question.

Le sénateur Grosart: Vous voudriez, monsieur Fairweather, que la discrimination soit purement et simplement abolie. Comment faudrait-il formuler cela? Voudriez-vous, par exemple, qu'on ajoute une disposition analogue à celle qui existe dans la charte des Nations Unies, qui garantit les mêmes droits aux hommes et aux femmes? Serait-ce assez précis? Et dans l'affirmative, quels autres articles anti-discriminatoires faudrait-il ajouter au projet de loi?

M. Fairweather: Je pense, monsieur, que la liste du projet de loi est excellente. Je suis ravi cependant que la Loi sur les droits de la personne mentionne explicitement l'état civil et le handicap physique dans le cas de l'emploi. Personnellement, j'espérais qu'on y ajouterait la discrimination fondée sur le sexe. Je n'ai rien d'autre à proposer en-dehors de ce que j'ai déjà dit à propos des programmes spéciaux qu'il faudrait églement entérimer.

Le sénateur Grosart: M'autorisez-vous à poser une dernière question, monsieur le président? Pensez-vous que sous sa forme actuelle, le projet de loi couvre entièrement les obligations auxquelles le Canada est tenu en raison des conventions des Nations Unies, c'est-à-dire les deux que vous avez signalées, et d'autres encore?

M. Fairweather: Je suis encore en transition entre la politique et l'utopique. J'espérais que ces documents mentionneraient quelque part le principe de l'universalité de l'humanité. Je ne pense pas qu'on puisse en faire l'objet d'une loi mais on pourrait très bien mentionner les Nations Unies dans l'exposé de la finalité et des objectifs.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Pour l'instant, j'ai deux autres noms, ceux du sénateur Bird et de M. Dinsdale. Sénateur Bird.

Le sénateur Bird: Merci, monsieur le président. Je suis très heureuse de vous voir ici, monsieur le Commissaire, car tout ce que vous venez de dire m'encourage. La semaine dernière, j'ai attiré l'attention du ministre de la Justice sur la Déclaration des droits de l'homme et sur le fait que ce projet de loi ne couvre pas les droits des femmes et la discrimination fondée sur l'état civil. Ce qui, à l'évidence, rejoint ce que vous pensez.

J'ai deux ou trois questions à ce propos. Ne serait-il pas difficile de prouver qu'il y a eu discrimination en raison des penchants sexuels de l'intéressé? Comment prouver les penchants sexuels de quelqu'un?

M. Fairweather: Nous en avons discuté bien que cela ne fasse pas partie des motifs illégaux de discrimination inscrits

[Text]

Act. You can appreciate, Senator Bird, that the issue comes up wherever the commissioners go in Canada. I have felt an obligation to raise the issue, to discuss it particularly in employment. We are now engaged in research as to the dimension of sexual preference; what is it we are talking about, despite the placards and the slogans, is in fact Canadians who, homosexuals or lesbians, have lost employment opportunities because of that preference. We do not know that. We are seeking help from the United States about the dimensions of the problem, too. Yes, indeed, to answer your question specifically, it would be extremely difficult. But I thought it would be wrong to come here and duck the raising of the issue.

Senator Bird: Thank you. I also notice that I could not find . . . they mentioned the right to work. Incidentally I think the Universal Declaration of Human Rights is a much better expression than this rather woolly language. I think it ought to be cleaned up and tightened and made simple so that everybody can understand it; everybody coming to the country will know what our Bill of Rights means.

I did not find any remarks about the importance of women, equal, anyone, immigrants or blacks or other people who are discriminated very often in our society, getting equal pay for work of equal value. They did not mention this, I think, specifically. Should not that be underwritten very clearly in the bill?

Mr. Fairweather: Yes. I did not mention it, I think, perhaps because it is now a fundamental part of statute law. As a matter of fact, in Bill C-28—what is the status of Bill C-28 by the way? I read each day who is for and who is against Bill C-28. But the Minister was good enough to assure us that Bill C-28 would be amended at some stage so that it would not hazard the equal pay for work of equal value provisions of the Canadian Human Rights Act. We were in some doubt about it. We were reassured by the government that, although they did not have the doubts we had, they were so anxious to preserve the concept of value of work that they would . . .

Senator Bird: It said that it should be incorporated.

Mr. Fairweather: Yes. I would certainly be delighted if this Committee recommended such.

Senator Bird: I hope it does. The other thing that really quite worried me was that yesterday we heard from Mr. La Forest a very brilliant submission on behalf of the committee of the Bar Association, which no doubt you are a member of the Bar Association, in which they stated that they felt that economic and social rights could better be handled by provincial legislatures. Would you agree with this idea?

• 1020

Mr. Fairweather: I read *Towards a new Canada* and . . .

Senator Bird: That is the one.

[Translation]

dans la Loi sur les droits de la personne. Vous n'ignorez pas, madame, que le problème est évoqué partout où les commissaires se rendent. Je me suis senti obligé de poser le problème et d'en discuter surtout par rapport à l'emploi. Nous sommes actuellement en train de faire des recherches sur l'ampleur de la discrimination fondée sur les penchants sexuels; qu'en est-il au juste, abstraction faite de la publicité et des slogans? Est-ce qu'en réalité, des Canadiens, homosexuels ou lesbiennes, ont perdu des emplois pour cette raison même? Nous l'ignorons. Nous consultons les États-Unis pour connaître l'ampleur de ce problème. Et la réponse à votre question est qu'en effet, c'est extrêmement difficile. Toutefois, on aurait tort d'esquiver ici le problème.

Le sénateur Bird: Merci. Il y a autre chose que je n'ai pas pu trouver . . . On a parlé du droit au travail. Soit dit en passant, je pense que la Déclaration universelle des droits de l'homme est beaucoup mieux rédigée que ce texte assez confus. Je crois qu'il faudrait l'assainir, le rendre plus simple et plus concis de manière à ce que tout le monde le comprenne; tous ceux qui viendront dans ce pays sauront alors ce que signifie notre Déclaration des droits de l'homme.

Je n'ai rien trouvé concernant l'importance d'accorder aux femmes et à tous ceux qui, immigrants ou Noirs, sont souvent victimes de discrimination dans notre société, un salaire égal pour des fonctions équivalentes. On ne trouve aucune mention explicite à cet effet. Ne faudrait-il pas inscrire cela très clairement dans le projet de loi?

M. Fairweather: Oui. Si je n'en ai pas parlé, c'est sans doute parce que cela fait actuellement partie d'une loi fondamentale, à savoir le Bill C-28; mais au fait, quel est le statut du Bill C-28? Tous les jours, je constate qu'il y a des gens pour et des gens contre le Bill C-28. Mais le ministre a eu la gentillesse de nous garantir que le Bill C-28 serait ultérieurement modifié de manière à ne pas compromettre les dispositions de la Loi sur les Droits de la personne et selon lesquelles des fonctions équivalentes doivent être rétribuées de manière égale. Nous avons des doutes là-dessus mais le gouvernement, qui ne partageait pas ces doutes, nous a quand même rassurés en se montrant soucieux de préserver la notion de fonctions équivalentes et par conséquent . . .

Le sénateur Bird: Il faudrait que ce soit entériné.

M. Fairweather: Oui. Je serais certainement ravi si le Comité le recommandait.

Le sénateur Bird: J'espère qu'il le fera. Il y a autre chose qui m'inquiète. Hier, nous avons entendu M. La Forest nous présenter un exposé très brillant au nom de la Commission de l'Association du Barreau canadien, association dont vous faites sans doute partie; et à son avis, il serait préférable que les droits sociaux et économiques relèvent des assemblées législatives provinciales. Êtes-vous d'accord avec cette idée?

M. Fairweather: J'ai lu «*Towards a New Canada*» et . . .

Le sénateur Bird: C'est celui-là.

[Texte]

Mr. Fairweather: ... understand, I guess, why Professor La Forest's committee recommended such a step, but I would have taken another course myself.

Senator Bird: Thank you very much.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Thank you, Mr. Chairman. I am going to use this opportunity to express regrets to our distinguished witness here this morning because of his absence at an important seminar on human rights that took place at Brandon University last week. Unfortunately, the Chairman of the Human Rights Commission had his freedom of movement restricted and was not able to be there in person. I can assure him that his presence was missed. But I can also report that it was an excellent seminar, and Dr. Tarnopolsky—his freedom of movement was not restricted, I do not know why—was able to be present in person. I think it is this sort of activity, which was directly concerned with students at the high school level, that is going to help to promote the cause that is represented by the witness here this morning.

In the short time that is available I would also like to deal with a specific aspect of human rights, and that is the inclusion in the Human Rights Act of discrimination in employment against the physically and mentally handicapped. This measure has only been in operation for a short period of time and I think it came about because of the evidence of discrimination that was made available in the excellent report—the Miller and Morton Report, shall we call it—that was commissioned by the Departments of Manpower and Immigration and—there were two departments involved, in any case—which pointed out that, and this is a direct quote from the report:

... the recruiting theme in the departments ...
and it is referring to government departments ...

... appears to be that they are just not willing to consider handicapped people for professional or semiprofessional positions.

I know there is a lot of pressure building up because of this obvious discrimination and I am wondering if our witness can inform us of the degree of complaints that have reached him in this regard.

Mr. Fairweather: Yes. Perhaps somebody could find that for me and I will refer to my freedom of movement. I was sorry not to get to Brandon. What I did was telephone the organizers of the seminar and between us we telephoned the radio station—put the speech on that way. As for Professor Tarnopolsky's freedom of movement, it may say something about the Ottawa airport, Mr. Dinsdale. It is easier to go west from Toronto than it is from Ottawa. I wanted to go to Brandon because I had been at Mount Allison University in July, at the same summit-type kind of seminar, and was really delighted by it. There were high school students from all across the Atlantic provinces giving up some of their summer vacation to think about something beyond the borders of their own—their loyalties were not little loyalties, if I can put it that way. I think, if I can editorialize, there is too much little loyalty going

[Traduction]

M. Fairweather: Et je comprends pourquoi le comité de M^{re} La Forest recommande une telle mesure. Mais personnellement, j'aurais choisi une autre méthode.

Le sénateur Bird: Merci beaucoup.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Merci, monsieur le président. Je vais profiter de cette occasion pour exprimer à notre distingué témoin le regret que j'ai eu en constatant son absence à l'important séminaire qui a eu lieu la semaine dernière à l'Université de Brandon sur les droits de la personne. Malheureusement, le président de la Commission des droits de la personne avait une liberté de mouvements limitée et n'a donc pu se rendre lui-même. Sa présence a beaucoup manqué. Le séminaire a été des plus intéressants et M. Tarnopolsky, dont la liberté de mouvements n'était pas limitée, je me demande bien pourquoi, a pu venir. Je crois que c'est ce genre d'événement, visant directement les étudiants du niveau secondaire, qui va aider à promouvoir la cause que défend notre témoin ce matin.

Je ne dispose pas de beaucoup de temps mais j'aimerais m'attacher à un aspect précis des droits de la personne, à savoir l'intégration à la Loi sur les Droits de la personne de la discrimination des employeurs à l'égard des handicapés physiques et mentaux. Il y a très peu de temps que cette disposition existe car on ne s'est rendu compte de cette discrimination qu'en voyant l'excellent rapport présenté par Miller et Morton. Ce rapport avait été commandé par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et un autre dont je ne me souviens plus du nom. Voici maintenant une citation du rapport:

... les ministères ...
et il est bel et bien question des ministères du gouvernement ...

... semblent avoir pour politique de recrutement de ne jamais songer aux handicapés pour pourvoir les postes professionnels et semiprofessionnels.

Je sais que la tension monte à cause de cette discrimination flagrante et je me demande si notre témoin ne pourrait pas nous donner un aperçu des plaintes qu'il a reçues à ce sujet.

M. Fairweather: Bien. Quelqu'un va rechercher ces renseignements pendant que je vous explique ma liberté de mouvements limitée. Je suis désolé de n'avoir pu me rendre à Brandon. J'ai téléphoné aux organisateurs du séminaire et nous avons téléphoné à la station de radio pour faire passer le discours. Quant à la liberté de mouvements de M. Tarnopolsky, cela a peut-être quelque chose à voir avec l'aéroport d'Ottawa. Les départs vers l'Ouest sont plus faciles de Toronto que d'Ottawa. Je voulais aller à Brandon car, en juillet, j'étais allé à l'Université Mount Allison où il y avait un séminaire du même genre avec des semités; cela m'avait beaucoup plu. Il y avait des étudiants du niveau secondaire d'un peu partout dans les Maritimes qui ont décidé d'abandonner une partie de leurs vacances d'été pour réfléchir à des problèmes bien au-delà de leur personne, de leurs propres intérêts. Si je peux me permet-

[Text]

on now in trying to have larger loyalties. But, to address your specific question . . .

• 1025

Mr. Dinsdale: If I may interject, I heard your speech, it came through loud and clear, and you almost got a standing ovation.

Mr. Fairweather: The percentage of complaints, Mr. Dinsdale, about physical handicap in employment is about 30 per cent of all complaints. I went—this is not a travelogue—in June to the first national meeting of the physically handicapped in Winnipeg, it was a very interesting seminar, and I was rather glad to see a good many people from the Government of Canada and various agencies there to hear from the physically handicapped themselves their perceptions of how employment opportunities could be improved. We get evidence of this. First of all, the public service itself has its program, but there are agencies of the Crown in this city that do not wait, thank God, for pious statements and they go out and do something about it. I do not want to draw comparisons but we have learned of a couple of agencies whose personnel people have made a concerted effort to find employment opportunities for the physically handicapped. We have a long way to go to notice it in the provision of services. The Chief of Police of an Ontario city within the last two days said that diners should not have to put up with the burps and slurs, and this is the Chief of Police's language of epileptics. That is a shocking example of the chief law officer of a Canadian town about a person with physical handicap being denied service. Now, our act would not answer that complaint but we certainly, by example, are going to try to change the attitudes that give rise to such prejudice.

Mr. Dinsdale: I think the presence of the witness at the meeting in Winnipeg would have indicated to him that this new organization, COPOH, are not completely satisfied that the discrimination against the handicapped is adequately covered by including employment of the handicapped. In fact, the report that was tabled in the House of Commons by the President of the Treasury Board came to the uncomfortable conclusion that it not only discriminates against the handicapped but actually hinders their employment. In other words, other discriminatory aspects, such as architectural barriers and ancillary services and so forth must be in place before handicapped persons can be suitably employed. I wonder if the witness would care to comment on the campaign to have the terms of reference of discrimination against the handicapped broadened. And, no doubt, it came up in that meeting in Winnipeg.

Mr. Fairweather: It did indeed and I have no doubt that we will be making a comment on this very issue in our second report to Parliament. It is interesting that we have had a complaint about the Winnipeg International Airport itself—this is the type of change that has to come about—because of its inaccessibility to those who are handicapped. I, myself, was met that day—perhaps this is anecdotal—by a person in a motorized wheelchair who knew the airport well and knew

[Translation]

tre d'ajouter une opinion personnelle, je crois qu'on n'essaie plus suffisamment de poursuivre de grands idéaux. Mais pour en revenir à votre question.

M. Dinsdale: Permettez-moi d'ajouter que votre discours fut bien reproduit, vous avez presque reçu une ovation.

M. Fairweather: Environ 30 p. 100 des plaintes que nous recevons pour discrimination dans l'emploi concernent des handicapés physiques. En juin, je suis allé à la première assemblée nationale des handicapés physiques à Winnipeg, et ce fut bien intéressant. J'ai été bien heureux d'y voir tous ces fonctionnaires fédéraux et les représentants de divers organismes venus pour entendre les handicapés physiques décrire eux-mêmes comment on pourrait augmenter leurs chances d'emploi. Nous en avons des preuves. D'abord, la Fonction publique a son propre programme mais certaines agences de la Couronne, à Ottawa, n'attendent pas, Dieu merci, qu'on fasse des promesses pieuses avant d'agir. Je ne veux surtout pas faire de comparaison mais nous avons appris que les bureaux du personnel de quelques organismes ont fait des efforts concertés pour trouver des emplois aux handicapés physiques. Il faudra encore un certain temps avant que les clients des services puissent le constater eux-mêmes. Le chef de police d'une ville ontarienne a dit, il y a à peine deux jours, que les clients d'un restaurant ne devaient pas être obligés de supporter les convulsions; voilà l'avis d'un chef de police sur les épileptiques. C'est un exemple aberrant que le chef de police d'une ville canadienne donne raison à ceux qui refusent de servir un handicapé physique. Ce que nous pouvons faire ne peut certes pas régler l'objet de la plainte mais nous pouvons au moins essayer de changer l'attitude des gens responsables d'une telle discrimination.

M. Dinsdale: La présence du témoin à la conférence de Winnipeg lui aurait montré que cette nouvelle organisation, la COPOH, n'est pas particulièrement heureuse des dispositions régissant la discrimination dans l'emploi contre les handicapés. De fait, le rapport qui a été déposé à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor en est arrivé à la conclusion gênante que non seulement on fait de la discrimination contre les handicapés mais aussi qu'on ne facilite pas leur emploi en élevant des obstacles physiques dû à l'architecture même et on ne leur procure pas les services nécessaires. Ces obstacles doivent disparaître avant qu'on puisse embaucher des handicapés. Le témoin pourrait-il nous parler de la campagne menée pour faire élargir la définition qu'on donne de la discrimination contre les handicapés. On en a certainement parlé à Winnipeg.

M. Fairweather: En effet, et je suis certain qu'il en sera question dans notre deuxième rapport au Parlement. Fait intéressant à noter, il y a eu une plainte contre l'aéroport international même de Winnipeg à cause de son inaccessibilité aux handicapés. Personnellement, c'est une personne en chaise roulante motorisée qui est venue me chercher à l'aéroport mais elle connaissait bien l'aéroport et savait par où passer. Il m'a accompagné au motel. Il conduisait lui-même sa voiture avec

[Texte]

where to go. He took me to the motel. He drove his car, did everything with the various lifts and so on, and then told me that I should go in the front door of the motel but he would go in the freight entrance because he had no access. I hope that friends of mine here know which door I went in. But we really have to change the architectural face of the country. Canada employment offices, about 112 of them, last year were inaccessible to people with wheelchairs. There are many more than 112. And the department themselves identified these. So it is not always the fact that departments do not want to move. They examined their own facilities and found to their horror that more than a hundred were inaccessible. So I suspect that this was in the mind of the government when the Canadian Human Rights Act only included physically handicapped in employment; otherwise presumably a person denied access to the Winnipeg airport, for example, could process his or her right to access through the Commission.

• 1030

Mr. Dinsdale: If I may make more of a comment, Mr. Chairman, than a question, because I think Mr. Fairweather has indicated that he grasps the essence of the problem, Winnipeg is hosting the Rehabilitation International Congress in 1980 and the airport will have to wrestle with the problem of inaccessibility of the airport, and I am sure that that will do more than anything else to overcome the discriminatory aspects of architectural barriers to which Mr. Fairweather has referred here this morning.

One more comment. Just this month, a major campaign on information of attitudes towards the handicapped has been launched by the Canadian Rehabilitation Council for the Disabled and I am sure that this will heighten the public awareness of the problem and will raise that percentage of complaints even higher than 30 per cent.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Caccia, and then Miss MacDonald.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman. It is a question that relates to the position in which injured workers find themselves when seeking employment after having gone through a certain period of rehabilitation.

They report in increasing numbers an experience whereby, when a potential employer finds out in an interview or in filling out the interview sheet, that they have had an accident at work previously, they are immediately turned down. The question therefore is: do you see any avenue through the bill before us, Bill C-60, to safeguard the rights of injured workers so that they will not be discriminated against when seeking employment again, and, if not, do you see any other legislative route to protect them from this kind of discrimination?

Mr. Fairweather: I do not see it in Bill C-60, but if in the special programs part of our Act special programs are entrenched, then I think the apparatus of the Canadian Human Rights Act can be of some assistance in the federal jurisdiction.

Mr. Caccia: What do you mean by special programs?

[Traduction]

divers leviers mais, rendu au motel, il m'a dit de passer par l'entrée principale tandis que lui passerait par l'entrée des marchandises car il n'y avait pas de rampe devant. J'espère que mes amis savent par quelles portes je suis entré moi-même. Nous devons absolument changer nos principes architecturaux. L'an dernier, environ 112 bureaux de main d'œuvre du Canada étaient inaccessibles aux personnes en chaise roulante. Il y en a peut-être beaucoup plus que 112 mais le ministère de lui-même a nommé ceux là. Donc, ce n'est pas toujours parce que les ministères refusent de faire ce qu'il faut. Le ministère a étudié ses propres installations et s'est rendu compte, à son grand désespoir, que plus d'une centaine n'étaient pas accessibles. Voilà sans doute à quoi songeait le gouvernement lorsqu'on a décidé de ne mentionner dans la Loi canadienne sur les droits de la personne seulement l'emploi des handicapés physiques. Sinon, quiconque ne pourrait pas avoir accès à l'aéroport de Winnipeg pourrait se plaindre à la Commission.

M. Dinsdale: J'aimerais maintenant plutôt faire une observation que poser une question. M. Fairweather a dit comprendre le fond du problème. En 1980, c'est à Winnipeg qu'aura lieu le congrès international sur la réadaptation et l'aéroport devra donc essayer de régler le problème de son inaccessibilité. Ce sera sans doute la meilleure façon de surmonter les obstacles architecturaux discriminatoires dont M. Fairweather nous parle.

Une dernière observation. Ce mois-ci, le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés a lancé une grande campagne d'information sur les attitudes envers les handicapés et je suis certain qu'on parviendra à sensibiliser la population à ce problème. Peut-être même que le pourcentage des plaintes sera supérieur à 30 p. 100.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Caccia, puis M^{lle} MacDonald.

M. Caccia: Merci, monsieur le président. Ma question porte sur la situation dans laquelle se retrouvent les travailleurs blessés qui, après une certaine période de réadaptation, se cherchent un nouvel emploi.

De plus en plus, ils se plaignent qu'on refuse de les embaucher quand on découvre au moment de l'entrevue ou en lisant la formule de demande qu'ils ont déjà eu un accident de travail. Croyez-vous que le Bill C-60 pourra protéger les droits des travailleurs blessés afin qu'ils ne fassent pas l'objet de discrimination lorsqu'ils se cherchent un nouvel emploi; sinon, croyez-vous qu'on pourrait adopter d'autres mesures législatives pour les protéger de ce genre de discrimination?

M. Fairweather: Pas le Bill C-60, mais si on intègre des programmes spéciaux dans le chapitre pertinent de notre loi, à ce moment-là, au fédéral, les mécanismes prévus dans la Loi canadienne sur les droits de l'homme pourraient leur venir en aide.

M. Caccia: Qu'entendez-vous par programmes spéciaux?

[Text]

Mr. Fairweather: Well, various departments of government and various employers have special programs. I mentioned one a little earlier in my comment: programs, for instance, because there are so many young people without work. In other words, such programs, although they discriminate—and I am being crude here—discriminate in favour of the group to which you refer, would not be outlawed.

Mr. Caccia: But which would be, then, the legislative vehicle, if it is not Bill C-60, to protect injured workers from this kind of discrimination?

• 1035

Mr. Fairweather: I had not thought Bill C-60 was a vehicle to, you know... there are various commissions, workers' compensation; there is the Canadian Human Rights Commission; you are going to hear later another group, Official Languages Commission and so on, that try to provide the remedies. I had not thought in Bill C-60 would be the facilities to look after the groups to which you refer.

Mr. Caccia: Would you see the act which governs your Commission as a potential vehicle by means of an amendment to your act?

Mr. Fairweather: I am not able to answer that question. I will remember the question though and give it consideration and I would like to discuss it further with the member.

Mr. Caccia: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Fairweather, there are several questions I want to raise which perhaps may be outside your immediate purview.

Mr. Fairweather: If they are, I will say so.

Miss MacDonald: I am asking them more for direction and guidance in our consideration of certain clauses of this bill. One has to do with Clause 25, the limitations clause. A number of us feel that that is a very broad clause giving the government of the day a tremendous power to limit perhaps the individual freedoms and rights which are sought to be entrenched through this charter. I ask you perhaps to look at that limitations clause, not so much from the actual clause as stated in Bill C-60 but particularly from the experience that your Privacy Commissioner has had with limitations under the Human Rights Act and to tell us whether or not a restrictive limitations clause in effect is liable to negate the good intentions of a charter. Has, your Privacy Commissioner run into this difficulty in your operation, and is there anything in that experience that we can use as some sort of guidance in considering this particular clause?

Mr. Fairweather: I am sorry that Miss Hansen is out of the country at the moment at an International Meeting of Ombudsmen. It is a commitment that she made more than a year ago and we were anxious that she fulfil that invitation

[Translation]

M. Fairweather: Eh bien, divers ministères et plusieurs employeurs ont créé des programmes spéciaux. J'en ai mentionné un plus tôt; par exemple, les programmes créés pour les jeunes qui sont en chômage. Ces programmes, même s'ils exercent une certaine discrimination en faveur de ces gens dont vous parlez, seront légaux.

M. Caccia: Mais alors, si ce n'est pas le Bill C-60, quel mécanisme législatif pourrait protéger ces travailleurs blessés contre une telle discrimination?

M. Fairweather: Je n'avais pas envisagé le Bill C-60 comme mécanisme en ce sens. Il existe diverses commissions, celle des Accidents du travail, la Commission canadienne des droits de la personne et vous allez entendre plus tard un autre groupe, la Commission des langues officielles, etc., qui tentent de trouver des solutions. Je n'avais pas pensé qu'on tenterait de trouver dans le Bill C-60, les mécanismes pour aider les groupes dont vous parlez.

M. Caccia: Pensez-vous que la loi qui régit votre commission, si elle était modifiée, pourrait devenir un mécanisme éventuel?

M. Fairweather: Je suis incapable de répondre à cette question. Je note la question cependant, j'y réfléchirai et, ensuite, j'aimerais en discuter avec le député.

M. Caccia: Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président. Monsieur Fairweather, il y a plusieurs questions que j'aimerais soulever qui ne relèvent peut-être pas de vos préoccupations immédiates.

M. Fairweather: Si c'est le cas, je vous le dirai.

Mlle MacDonald: Si je pose ces questions, c'est pour obtenir des directives, des conseils pour notre étude de certains articles du projet de loi. D'abord, il y a l'article 25, l'article des restrictions. Nombre d'entre nous estiment qu'il s'agit d'un article très vague qui donne au gouvernement du jour un pouvoir énorme lui permettant même de limiter les droits et libertés individuels qu'on tente de consacrer par cette charte. Je vous demanderais donc d'examiner cet article de restrictions non pas tel qu'il est rédigé dans le Bill C-60, mais plus particulièrement en vous penchant sur l'expérience de votre Commissaire à la protection de la vie privée face aux restrictions prévues dans la loi sur les droits de la personne, pour nous dire si un article de restrictions risque de porter ou non atteinte aux bonnes intentions de la charte. Votre Commissaire à la protection de la vie privée a-t-elle dû faire face à des difficultés? Votre expérience vous permet-elle de nous donner des conseils dont nous pourrions tenir compte dans notre étude de cet article particulier?

M. Fairweather: Je regrette que M^{lle} Hansen soit à l'étranger en ce moment, à la Réunion internationale des ombudsmen. Elle s'était engagée à y aller il y a déjà plus d'un an, et nous tenions beaucoup à ce qu'elle accepte l'invitation et

[Texte]

and that obligation for the country. I am not here to defend Clause 25 at all. I am not aware . . .

Miss MacDonald: I am really not looking for a defence or anything. I am really looking far more for guidance from any difficulties that may already have emerged in your operation.

Mr. Fairweather: To my knowledge Miss Hansen has not found the exceptions made to the data banks too restrictive yet. Now, mind you, there has been a time frame: there was proclamation on the 1st of March and then various departments had 60 days, that is March and April. Certainly the Commission as a whole has not been made aware of problems by Miss Hansen yet.

Mme Rita Cadieux (vice-présidente, Commission canadienne des droits de la personne): Est-ce que je peux ajouter quelque chose? Les demandes pour voir les dossiers ont été reçues par les ministères, et c'est seulement dans les cas où les personnes qui demandent à voir les dossiers ne sont pas satisfaites qu'il y a une plainte auprès du commissaire à la protection de la vie privée. Et ceci n'est arrivé que très récemment et dans peu de cas. Sans doute y aura-t-il des plaintes de façon plus régulière dans les prochains mois et que le commissaire à la protection de la vie privée verra, à ce moment-là, si les restrictions dont vous parlez, madame MacDonald, seront des restrictions à la mise en œuvre de cette partie de la législation.

• 1040

Mlle MacDonald: Merci, madame Cadieux.

Perhaps I could turn then to another section where I might again ask for some guidance from you in an area in which I have some concern. It is Clause 10 under the democratic rights of citizens, and I ask you, not in a sense of making a personal comment on the section dealing with political rights, but more as an interpretation from the point of view of discrimination against certain individuals in the country, with regard to the question of universal suffrage.

As it says there:

no citizen of Canada shall . . . be denied the right to vote . . .

There is a group of people in this country who are denied the right to vote, and they are in federal penitentiaries. I would like to get some indication from you as to whether or not that proposed section contravenes their right or that section would take precedence over any other bill which might withdraw their right to vote for a period of time.

Mr. Fairweather: On the face of it, it is my opinion that it would. I share the member's view. I think perhaps the evolution of law in this field is that the state is the protector. It is the parent-child syndrome. It is a little loosely put here, and I am not a sociologist, but certain rights are deprived in various of our institutions. The parent state looks after the best interests, and presumably somebody decided years ago that the best interest would be the denial of the franchise.

[Traduction]

qu'elle remplisse cette obligation au nom du pays. Je ne suis pas ici pour défendre le moindrement l'article 25. Que je sache . . .

Mlle MacDonald: Je ne cherche pas en réalité une défense. Je cherche plutôt conseil sur les difficultés qui sont peut-être déjà ressorties dans vos activités.

M. Fairweather: A ma connaissance, M^{lle} Hansen n'a pas trouvé trop restrictives encore les dispenses concernant les banques de données. Il faut néanmoins tenir compte du temps qui s'est écoulé: la proclamation a été faite le 1^{er} mars et les divers ministères se sont vu accorder 60 jours, c'est-à-dire le mois de mars et le mois d'avril. Mais dans l'ensemble, M^{lle} Hansen n'a pas encore attiré l'attention de la Commission sur de tels problèmes.

Mrs. Rita Cadieux (Vice-President, Canadian Human Rights Commission): May I ask something? The departments receive requests for files; it is only when the person asking to see a file is not satisfied that a complaint is made to the Privacy Commissioner? This has only happened recently and the number of cases are few. No doubt complaints will come in regularly during the next few months and the Privacy Commissioner will be able to tell, at that time, if the exemptions you mention, Miss MacDonald, limit the application of this section of the act.

Miss MacDonald: Thank you, Miss Cadieux.

Dans ce cas, peut-être puis-je passer à un autre article et vous demander encore une fois des conseils dans ce domaine qui me préoccupe. Il s'agit de l'article 10, principes de la démocratie. Si je vous pose la question, ce n'est pas pour vous demander des remarques personnelles sur cet article qui porte sur les droits politiques, mais plutôt pour vous demander votre interprétation de la discrimination qui s'exerce à l'égard de certains individus dans le contexte du suffrage universel.

Ainsi qu'on le dit ici:

nul citoyen canadien ne peut, . . . être privé de son droit de voter . . .

Il existe un groupe au pays qui est privé de son droit de vote, il s'agit des détenus des pénitenciers fédéraux. J'aimerais que vous me disiez si, à votre avis, l'article proposé contrevient à leurs droits et si cet article a la préséance sur toutes autres lois qui pourraient leur retirer leur droit de vote pour un certain temps.

M. Fairweather: A première vue, je suis d'avis que oui. Je partage le point de vue du député. L'évolution du droit dans ce domaine veut que l'État soit le protecteur. C'est le syndrome parent-enfant. C'est dit d'une façon assez vague ici, mais on est privé de certains droits dans certaines de nos institutions. L'État parent doit préserver les meilleurs intérêts, et il semblerait qu'il y a des années, on ait décidé dans le meilleur intérêt de priver certains de ce droit.

[Text]

I would suspect that Clause 10 and an interpretation of Clause 10 would end that disenfranchisement of inmates of penitentiaries.

Miss MacDonald: I am delighted to have your view because I consider that to be the most basic right of any Canadian citizen.

I have one final question, perhaps just to clarify something in my own mind which I may have misinterpreted. Clause 6 deals with the fundamental rights and freedoms and states "every individual." And then clause 8 goes on to talk about rights of individuals as citizens, particularly with regard to the right to move from one province to another, and the right to own property—those two rights to a Canadian citizen.

My question really has to do with people who are in the category of landed immigrants who have declared their intention to be Canadian citizens and what their rights would be vis-à-vis the right to move and the right to own property and not have it withheld and so on during that first three-year period under this clause 8.

Mr. Fairweather: Again this is a personal opinion, but I myself have thought that it was healthy in historical terms that aliens could own property. This is one of the few countries on earth that did not have restrictions, and I think before we turn back that right we have to be very careful. This problem came up a few years ago about aliens owning large parts of our country, particularly your country, Cape Breton Island. But the fact that aliens could own land must have had a tremendous influence on the whole foundation of this country.

• 1045

Miss MacDonald: I am making a distinction . . .

Mr. Fairweather: I know you are.

Miss MacDonald: . . . of those people who are . . .

Mr. Fairweather: Our Commission, by the way, takes the view that our jurisdiction runs to people in this country lawfully.

Miss MacDonald: Right, including landed immigrants.

Mr. Fairweather: Yes, including landed immigrants.

Miss MacDonald: Fine. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Monsieur Gauthier, Ottawa-Vanier, then Mr. Beatty and Monsieur Guay.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Monsieur Fairweather, je voulais vous poser une question qui me préoccupe particulièrement au sujet du projet de loi C-60. Vous savez que l'on parle de deux choses quand on parle de la Charte: on parle de la constitutionnalité de la Charte et on parle de l'insérer de façon officielle dans la Constitution.

J'ai personnellement l'impression qu'on est en train d'établir une situation canadienne où il y aura deux sortes de citoyens. On aura probablement ceux qui auront des droits, des droits linguistiques, des droits individuels en ce qui concerne la langue, qui auront le choix, la liberté, le droit à l'éducation et

[Translation]

J'ai l'impression que l'article 10 et l'interprétation qu'on en donnera mettront fin à cette situation qui prive les détenus dans les pénitenciers de leur droit de voter.

Mlle MacDonald: Je suis enchantée de vous l'entendre dire, car j'estime c'est là le droit le plus fondamental de tout citoyen canadien.

J'ai une dernière question afin de préciser quelque chose que j'ai peut-être mal interprété. L'article 6 du bill porte sur les droits et libertés fondamentaux et parle de «tout individu». Plus loin, à l'article 8, il est question des droits des citoyens et plus particulièrement du droit d'établir sa résidence dans la province de son choix, et du droit d'acquérir des biens . . . Deux droits réservés aux citoyens canadiens.

Ma question porte sur les immigrants reçus qui déclarent leur intention de devenir citoyens canadiens; j'aimerais savoir quels seraient leurs droits de s'établir et leurs droits d'acquérir des biens et s'ils ne se verraient pas refuser ces mêmes droits en vertu de l'article 8 au cours de leurs trois premières années de résidence au pays.

M. Fairweather: Encore une fois, il s'agit d'une opinion personnelle, mais j'ai toujours pensé que ce fut une bonne chose, si l'on regarde notre histoire, que les étrangers aient pu acquérir des biens. Notre pays est un des rares pays qui n'avait aucune restriction et je crois qu'avant d'abolir ce droit, nous devons y penser à deux fois. Le problème des étrangers qui acquièrent de grands terrains dans notre pays s'est posé il y a quelques années, plus particulièrement dans votre région, l'Île du Cap-Breton. Mais le fait que les étrangers pouvaient acquérir des terrains a dû avoir une influence énorme sur la fondation de notre pays.

Mlle MacDonald: Je fais une distinction . . .

M. Fairweather: Je sais.

Mlle MacDonald: . . . entre les personnes qui sont . . .

M. Fairweather: Notre Commission, entre parenthèses, a adopté la position que nous n'avions compétence que lorsque les gens étaient au pays légalement.

Mlle MacDonald: Très bien, cela comprend donc les immigrants reçus.

M. Fairweather: Oui, y compris les immigrants reçus.

Mlle MacDonald: Parfait. Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Gauthier, Ottawa-Vanier, ensuite M. Beatty et M. Guay.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Mr. Fairweather, I would like to ask you a question on something in Bill C-60 which concerns me particularly. As you know, in speaking of the Charter, two things are mentioned; there is the question of the constitutionality of the Charter and there is a question of enshrining it in the Constitution.

Personally, I feel that we are creating a situation in Canada whereby there will be two types of citizens. We will probably have citizens who have rights, linguistic rights, individual rights inasmuch as language is concerned, who will be able to choose, who will have liberty, the right to education, et cetera,

[Texte]

ainsi de suite dans les provinces qui auront accepté d'adhérer à la Charte proposée et on aura les citoyens canadiens qui, eux, devront continuer de vivre dans des provinces qui refuseront d'insérer la Charte dans leur propre constitution ou d'adhérer à la Charte. Au point de vue de la discrimination, cette disposition qui fait qu'on a devant nous un projet de loi qui consacre deux sortes de citoyens et une quantité inégale de vie au Canada ne nous préoccupe pas?

Mr. Fairweather: I would have put it the other way round. With great respect, unlike some provinces this bill asserts equality. What provinces do in the face of this bill is their business. I personally am saddened by the denial of rights to anybody, for obvious political reasons.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui, mais si on adopte le Bill C-60, si on permet cet *opting out*, si on ne déclare pas que le français et l'anglais sont les langues officielles, si on permet des statuts inégaux dans ce pays, ne croyez-vous pas qu'il y aurait des citoyens, dans des provinces à majorité anglophones, par exemple, ou même au Québec, qui seraient lésés dans leurs droits humains, dans leurs droits personnels, individuels? Si vous demeurez, par exemple, dans une province comme le Nouveau-Brunswick qui, elle adhère à la Charte, vous avez tous les droits. Et si vous demeurez dans une province qui ne le fait pas, vous n'avez pas tous les droits. Pourquoi ne pas prendre l'idée du comité de l'Association du Barreau canadien qui dit, elle: «Nous suggérons, tel qu'il a été proposé à Victoria, un minimum de droits qui s'appliqueraient à travers tout le pays au moment même où cette Constitution sera formellement acceptée?»

Si on n'adopte pas formellement cette Charte partout au Canada et qu'on permette aux provinces de décider si elles y adhèrent ou non, moi je dis que cela va créer des inégalités au pays. Vous dites que non, vous.

Mr. Fairweather: If I said it is not the case, I am sorry. I really am uncomfortable trying to answer that question. It seems to me to be a highly charged political question. I love highly charged political questions but I have some discipline now that I am a quasi-judicial official.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Très bien.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Est-ce que vous avez terminé?

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui, il ne répond pas.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je crois que le témoin a le droit de ne pas répondre surtout lorsqu'il s'agit de...

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui, oui, c'est pour cela que je me suis tu.

Merci, monsieur le président.

[Traduction]

in those provinces which have agreed to subscribe to the proposed Charter, and we will have Canadian citizens who will have to continue living in provinces which refuse to enshrine the Charter in their own constitution or to subscribe to the Charter. From the standpoint of discrimination, are you not concerned that the proposal contained in the bill will create two types of citizens and a life of unequal quality in Canada?

M. Fairweather: J'aurais plutôt dit le contraire. Avec tout le respect voulu, contrairement à ce que font certaines provinces, le présent projet de loi proclame l'égalité. Ce que les provinces feront de ce projet de loi les regarde. Personnellement, je suis attristé lorsque je vois quiconque privé de droits, pour des raisons politiques évidentes.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Yes, but if we pass Bill C-60, if we allow this opting-out clause, if it is not stated that French and English are the official languages, if we allow unequal status in this country, do you not think that there will be citizens, in provinces with an English majority, for instance, or even in Quebec, who will be cheated of their human rights, of their personal and individual rights? If you live, for instance, in a province such as new Brunswick which subscribes to the Charter, you have every right. But if you live in a province which does not, you have no rights at all. Why not take up the idea put forth by the Canadian Law Association's Committee which said: We suggest, as was proposed at Victoria, that a minimum number of rights come into force throughout the country at the very time this Constitution is officially adopted.

If this Charter is not officially adopted everywhere in Canada, if the provinces are allowed to decide if they will subscribe to it or not, I for one claim that we will be creating injustices throughout the country. You indicated that that would not be the case.

M. Fairweather: Si c'est ce que j'ai dit, je m'en excuse, ce n'est pas le cas. En vérité, il m'est assez malaisé de répondre à cette question. Il me semble qu'il s'agit d'une question très politique. J'adore les questions très politiques, mais maintenant que je suis un fonctionnaire quasi judiciaire, je dois faire preuve d'une certaine discipline.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Fine.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Are you finished?

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Yes, he is not answering.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I think the witness has the right not to answer especially when there is question of...

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Yes, yes, that is why I have given up.

Thank you, Mr. Chairman.

• 1050

Mr. Beatty: Thank you very much, Mr. Chairman. Mr. Fairweather, let me first of all thank you for the presentation today, which I think will be very helpful to us. It will help us to

M. Beatty: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. J'aimerais d'abord vous remercier de l'exposé que vous venez de nous présenter, monsieur Fairweather, car je crois

[Text]

get a very important perspective on the whole question of the Charter of Human Rights and Freedom. I really have one question, and it is more or less a technical one, that I would like your opinion on.

You have argued that incorporated in the Charter of Rights and Freedom should be a provision prescribing discrimination on the basis of marital status. Now, there has been some discussion with respect to the changes being made in the Unemployment Insurance Commission eligibility provisions, that there may be a change whereby the government would look at total family incomes in cases where people were married. Under the proposal that you are making would that in any way affect or restrict the government's ability to have a differential rate in cases where a person was married and where a second income earner in the family was able to contribute to the family's maintenance?

Mr. Fairweather: Thank you, Mr. Beatty. Indeed it would and, speaking for myself, I would be unhappy about a formulation based on marriage. You know, we are over the days whether women have a right to work or not, 3.5 million women in this country work, and a quick answer would be that if a formula for eligibility is based merely on marital status I think it is contrary to the Canadian Human Rights Act.

Mr. Beatty: Have you looked at the provisions relating to income tax exemptions?

Mr. Fairweather: Well, the income tax, yes. We discussed this briefly yesterday, anticipating that an M.P. or Senator would ask this question.

Mr. Breau: Mr. Chairman, on a point of order, did Mr. Beatty say there have been proposals by the government relating to family income?

Mr. Beatty: There have been discussions in the press of that.

Mr. Breau: There has been no such proposal by the government.

Mr. Beatty: No. There is no need to get excited, Mr. Breau.

Mr. Breau: I am not excited. You said a while ago that the government had proposed that.

Mr. Beatty: No, I certainly did not say that. What I said is there has been discussion of that. Whether the government will propose that, I do not know. We will certainly have to wait around and see. I am sure you will be as interested as I am in seeing what they have to suggest.

Mr. Fairweather: I have been reminded of complaints before us now from wives of fishermen on eligibility for unemployment insurance. I recognize this is terribly complicated, even the formulation of rights for fishermen, but we have had to consider those complaints. But before coming to this meeting we were just reflecting, staff and commission, about the Income Tax Act as it now stands, and some provisions that are different, marital status or single status.

Mr. Beatty: And?

[Translation]

qu'il nous sera très utile. Il nous aidera à voir dans une meilleure perspective toute la question de la charte des droits et libertés. En fait, je n'ai qu'une question à poser et elle est plus ou moins d'ordre technique, mais j'aimerais avoir votre avis.

Vous soutenez qu'il faudrait entériner dans la charte des droits et libertés une disposition portant sur la discrimination en fonction de l'état civil. Il est question depuis quelque temps que la Commission d'assurance-chômage apporte des modifications aux conditions d'admissibilité à ses prestations, à savoir que le gouvernement tiendrait compte dorénavant du revenu total des familles, dans le cas de personnes mariées. Est-ce que votre proposition affecterait ou restreindrait la possibilité pour le gouvernement d'établir un taux différent dans le cas de personnes mariées, lorsqu'un deuxième membre de la famille peut contribuer à la faire vivre?

M. Fairweather: Je vous remercie, monsieur Beatty, d'aborder cette question, car c'est bien le cas. Personnellement, je ne suis pas du tout d'accord avec une formule fondée sur l'état civil. Il est révolu le temps où l'on mettait en doute le droit des femmes au travail, car 3.5 millions de femmes travaillent actuellement au pays et je soutiens qu'une formule d'admissibilité fondée uniquement sur l'état civil va à l'encontre de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

M. Beatty: Avez-vous examiné les dispositions relatives aux exemptions d'impôt sur le revenu?

M. Fairweather: Oui, nous en avons discuté brièvement hier, prévoyant qu'un député ou un sénateur poserait la question.

M. Breau: Monsieur le président, j'invoque le règlement. M. Beatty a-t-il dit que le gouvernement avait formulé des propositions portant sur le revenu familial?

M. Beatty: Il en a été question dans les journaux.

M. Breau: Le gouvernement n'a pas présenté de telle proposition.

M. Beatty: Non, mais vous n'avez pas besoin de vous énerver, monsieur Breau.

M. Breau: Je ne suis pas énervé. Vous avez dit que le gouvernement avait proposé cela!

M. Beatty: Non, ce n'est certainement pas ce que j'ai dit, j'ai dit qu'il en avait été question. Je ne sais pas si le gouvernement fera une telle proposition ou non. Il nous faudra certainement attendre pour voir ce qui se passera. Je suis persuadé que vous serez aussi intéressé que moi à voir ce qui sera proposé.

M. Fairweather: On m'a rappelé que des femmes de pêcheurs se plaignaient des conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage. J'admetts que la formulation des droits des pêcheurs est très compliquée, mais nous avons dû tenir compte de ces plaintes. Juste avant de venir à cette réunion, les membres du personnel et de la Commission réfléchissaient justement aux dispositions actuelles de la Loi de l'impôt sur le revenu, car certaines diffèrent suivant que les contribuables sont mariés ou célibataires.

M. Beatty: Et qu'est-ce que vous en pensez?

[*Texte*]

Mr. Fairweather: Well, we were reflecting on whether there would be among you somebody quick enough to pick this point up and you are it, Mr. Beatty.

Mr. Beatty: I am not it, Mr. Fairweather. My colleague, Mr. Stanfield, here whispered in my ear. What response have you to that?

Mr. Fairweather: Well, that is the freedom of information section down there. Just last night at half past five we were wondering what we would do if somebody raised this, and you see us in undress, and a terrible sight it is.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman, Mr. Fairweather.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Guay.

M. Guay: Merci, monsieur le président. Il y a présentement un conflit entre le Québec et l'Ontario. Et en tant que Commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne, je voudrais d'abord demander à M. Fairweather si étant donné les pouvoirs qui lui sont confiés, il pourrait devenir arbitre dans des conflits tels que ceux de la construction, je fais allusion aux gens de Hull qui viennent travailler à Ottawa et à ceux d'Ottawa qui vont travailler à Hull? Est-ce qu'en vertu des pouvoirs qui lui sont confiés il pourrait devenir l'arbitre ou le juge, puisqu'il a des pouvoirs quasi-judiciaires, et trancher cette question une fois pour toutes? On sait que les gouvernements de l'Ontario et du Québec se renvoient la balle. On ne sait pas de quelle façon le conflit va pouvoir se régler. Et si vous n'aviez pas les pouvoirs nécessaires l'article 8 du Bill C-60, vous les donnerait-il? Car si je lis bien cet article:

• 1055

8. Tout citoyen canadien a, dans toute province ou territoire du Canada, . . .

et je continue:

. . . le droit d'acquérir des biens et d'assurer sa subsistance, . . .

Avec cet article ne pourrait-on pas facilement régler le conflit dans le domaine de la construction?

Mr. Fairweather: Yes, with the reservation that there be jurisdictional problems because of this employment being largely provincial, I suppose any of us living in this part of Canada are deeply distressed by the conflict. Here we are in Europe with large numbers of people crossing borders in order to work, and in our own country there are prohibitions, and I find this restrictive and upsetting. There are a lot of adjectives that I could add but I cannot comprehend—well, it is political, of course, but I come from a province where there is a very great movement of people between the State of Maine and the Province of New Brunswick. It is sad to think that it is easier to work in Maine for a New Brunswicker, leaving aside certain problems of woods workers, in Madawaska-Maine, than it is to work in Ottawa if you are a resident of Hull or vice versa. I should have put it the other way around, should I not?

[*Traduction*]

M. Fairweather: Nous nous demandions lequel d'entre vous serait le plus prompt à mentionner cette question, et c'est vous, monsieur Beatty.

M. Beatty: Ce n'est pas moi, monsieur Fairweather, c'est mon collègue M. Stanfield qui vient de me chuchoter l'idée à l'oreille. Que répondez-vous?

M. Fairweather: On en revient à l'article sur la liberté de l'information. Encore hier soir à 17 h 30 nous nous demandions ce que nous ferions si quelqu'un soulevait la question, et vous nous prenez donc au dépourvu et c'est terrible.

M. Beatty: Je vous remercie, monsieur le président et M. Fairweather.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Guay.

Mr. Guay: Thank you, Mr. Chairman. There is right now a conflict between Quebec and Ontario. I would like to ask Mr. Fairweather if the powers with which he is entrusted as Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission would enable him to serve as an arbitrator in conflicts such as the construction dispute, and I mean the conflict over Hull residents working in Ottawa and Ottawa residents working in Hull? Would his powers enable him to serve as an arbitrator or judge since he has quasi-judiciary powers and could he settle the matter once and for all? We know that the Ontario and Quebec governments keep returning the ball to each other. We do not know how this conflict can be settled. And if you do not have the necessary powers, would Clause 8 of Bill C-60 give you such powers? That clause reads as follows:

8. Every citizen of Canada, wherever the place of his or her residence . . .

and further down:

. . . the right to acquire and hold property in, and to pursue the gaining of a livelihood in, any province or territory of Canada . . .

Could we not easily settle the construction dispute with this article?

M. Fairweather: Oui, mais il pourrait surgir des problèmes de compétence, car ce secteur d'emploi relève surtout des provinces, et je pense que ce conflit préoccupe profondément tous ceux d'entre nous qui habitent cette partie du Canada. Alors qu'en Europe de grandes quantités de personnes traversent les frontières pour trouver du travail, voilà que dans notre propre pays, existent des interdictions; c'est une mesure restrictive qui me bouleverse. Je pourrais encore ajouter toute une liste de qualificatifs, mais je n'arrive pas à comprendre . . . c'est une question politique, bien sûr, mais dans ma propre province, il y a des déplacements très nombreux de personnes entre l'état du Maine et la province du Nouveau-Brunswick. Il est triste qu'il soit plus facile à un résident du Nouveau-Brunswick de travailler dans le Maine—peut-être à l'exception des travailleurs du bois à Madawaska (Maine)—qu'à un résident de Hull qui veut travailler à Ottawa et vice et versa. J'aurais dû dire l'inverse, n'est-ce pas?

[Text]

M. Guay: Dans la province d'où vous venez, y a-t-il des problèmes qui se sont déjà créés et pour lesquels on a trouvé une solution de compromis qui ne pouvait déplaire à aucune des parties?

Mr. Fairweather: Yes. I only know of reports of the Premier of New Brunswick and the Governor of Maine settling this in a friendly way, and I would have hoped that this was possible in the Canadian federation.

M. Guay: A-t-on pensé de vous soumettre ou vous a-t-on soumis le cas? En fait, vous avez des pouvoirs quasi-judiciaires. La première question que je me pose est celle-ci: Ne devrait-on pas vous confier le cas pour arbitrage, même si vous m'avez répondu plus tôt qu'il s'agissait de pouvoirs provinciaux? Si on veut faire vraiment arbitrer un conflit par quelqu'un de neutre, ni par le gouvernement de l'Ontario ni par celui du Québec, pourquoi pas par le commissaire responsable de la protection des droits de la personne?

Mr. Fairweather: I think you are much too flattering, and I do not imagine either Quebec or Ontario ever agreeing. Kind as you are to my ability to arbitrate, I cannot imagine either jurisdiction accepting it.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Neiman, and then Mr. Breau and Mr. Goodale.

Senator Neiman: Thank you, Mr. Chairman. I just wanted to go back to a question raised by Mr. Beatty about possible violations with respect to marital status if that were part of it, say in the Income Tax Act or the Unemployment Insurance Act or any other. Could not the same provisions more or less prevail but the formulations be made slightly different? In other words, the government could achieve its aims by basing it on total family income rather than marital status as between husband and wife because you might consider there to be children, wage earners in the house that would be bringing in money or getting unemployment insurance or some possible deductions in the Income Tax Act.

• 1100

Mr. Fairweather: This is very, I must say, hypothetical. I have not seen the report, although we were discussing it while we were waiting for 9.30, just as to whether we might get a complaint should such a formulation be proposed by the government.

Senator Neiman: Precisely on that . . .

Mr. Fairweather: And I was really making a rather sweeping statement. It seems to me that too many people jump immediately, and I say this with—I was going to say “with respect”, and that is nonsense: I have no respect for people who immediately jump—on the solution for the problems of employment and so on, and unemployment, as to whether women are working. It seems to me this issue is now moot. It is over. Women have the right to work and marital status in itself should not be used as an excuse for a different formulation. I think the one you suggest, Senator, is good.

Senator Neiman: Right. Thanks.

[Translation]

Mr. Guay: Have there been problems in your province which were settled through a compromise solution which could be acceptable to both parties?

M. Fairweather: Oui. Je sais seulement que le premier ministre du Nouveau-Brunswick et le gouverneur du Maine ont pu régler la question à l'amiable, et j'aurais espéré que c'était possible au sein de la fédération canadienne.

Mr. Guay: Has the case been referred to you? As a matter of fact, you have quasi-judiciary powers. Here is the first question I am asking myself: should you not be given the case to arbitrate, even despite your earlier answer that this comes under provincial jurisdiction? If the dispute is to be really settled by a neutral body, meaning neither by the Ontario government nor by the Quebec government, why not by the Commissioner responsible for protecting human rights?

M. Fairweather: Je vous suis très reconnaissant de vos éloges quant à ma compétence d'arbitrage, mais je ne peux m'imaginer que le Québec ou l'Ontario en accepterait l'idée.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La parole est maintenant au sénateur Neiman, qui sera suivie de M. Breau et de M. Goodale.

Le sénateur Neiman: Je vous remercie, monsieur le président. Je voudrais revenir à une question posée par M. Beatty au sujet d'infractions possibles, dans le cas de la loi de l'impôt sur le revenu ou de la loi sur l'assurance-chômage, par exemple, si la question de l'état civil était incluse. Ne pourrait-on pas inclure des dispositions plus ou moins semblables mais formulées quelque peu différemment? Autrement dit, le gouvernement pourrait réaliser ces objectifs en prenant comme base le revenu familial total plutôt que l'état civil, c'est-à-dire uniquement le mari et la femme, car on pourrait tenir compte du fait que des enfants puissent travailler et apporter un revenu au foyer, ou encore recevoir des prestations d'assurance-chômage ou même être admissibles à des déductions aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Fairweather: Je dois dire que c'est très hypothétique. Je n'ai pas vu le rapport, bien que nous en ayons discuté avant 09 h 30 ce matin; nous demandons si nous pourrions recevoir une plainte au cas où une telle proposition serait formulée par le gouvernement.

Le sénateur Neiman: Précisément à ce sujet . . .

M. Fairweather: Je faisais simplement une remarque assez générale. Il me semble que trop de personnes se jettent immédiatement sur la question des femmes au travail, quand elles cherchent la solution au chômage. Il me semble que la question n'a plus sa place. L'affaire est réglée, les femmes ont le droit de travailler et l'état civil ne devrait pas servir d'excuse pour justifier une formule différente. Je pense que votre suggestion est bonne, madame.

Le sénateur Neiman: Bien, je vous remercie.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask Mr. Fairweather, following up to some extent on what Mr. Gauthier was asking him: I take it that the competence of your Commission is strictly with those rights which are of a federal nature. Is that correct?

Mr. Fairweather: Correct, yes.

Mr. Breau: Are you getting many complaints that are not of your jurisdiction?

Mr. Fairweather: Yes, we are, but we believe Parliament meant us to try either to use good offices or through the provincial commissions to suggest remedies.

Mr. Breau: So you see it as your role, if not strictly your competence, that if you do get these requests or complaints you refer them to the proper places. Is that right?

Mr. Fairweather: Yes. Generally, that is the policy. As a matter of fact, we find that it is a quick way to do it, too. Many of us have been used to this in our parliamentary lives, and I think the public is frustrated by the jurisdictional problem. They cannot find their way through many of them. It is hard enough for us. Therefore, if it is a New Brunswick employment case we would refer to the New Brunswick Human Rights Commission, and so on.

Mr. Breau: Can you now have an impression, after about a year of operation, as to the level of efficiency or influence or power of provincial commissions? Have you made that kind of assessment yet in your own mind?

Mr. Fairweather: Well, they differ, of course, because the provinces differ. For example, and this is not an indictment of it, the fact is that the Newfoundland Commission is a commission of one officer and a secretary. And you go to Ontario, which has been in operation since 1962, with a rather formidable staff—Quebec shares what Parliament gave us, independence from the executive, a very valuable thing. In British Columbia, for example, until recently there was not a commission. The offices were there and the period from, I think, December to August, there was not a Human Rights Commission. So there are those differences. I would not, though, get into any matter of judging. We have been absolutely delighted at the co-operation of the provincial commissions. Rita Cadieux and I have gone to every one of them in the country, sought support and help, and in every case have had it way beyond our expectations; way beyond.

Mr. Breau: To change the subject and to come to some extent to the question of marital status or family income being the criterion for taxation in some cases, income tax, social programs, and this sort of thing, is it your position that to have family income is a criterion; not marital status, but family income; really, that that would be an infringement on the rights of women?

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président. Pour continuer dans la même veine que M. Gauthier, j'aimerais demander à M. Fairweather si la commission a vraiment compétence uniquement dans le cas des droits qui relèvent de la juridiction fédérale. Est-ce bien cela?

M. Fairweather: Oui, c'est exact.

M. Breau: Recevez-vous bien des plaintes au sujet de points qui ne relèvent pas de votre compétence?

M. Fairweather: Oui, mais nous croyons que le Parlement a voulu que nous tentions de régler ces questions en faisant appel aux responsables ou en demandant aux commissions provinciales de suggérer des solutions.

M. Breau: Croyez-vous qu'il soit de votre rôle, sinon strictement de votre compétence, de transmettre ce genre de requêtes ou de plaintes aux endroits appropriés? Est-ce bien cela?

M. Fairweather: Oui. C'est généralement ce que nous faisons. En fait, nous avons constaté que c'est une façon très rapide de régler ces questions. Beaucoup d'entre nous ont dû faire ce genre de chose au cours de leur carrière parlementaire, et je pense que la population en a plus qu'assez des problèmes de juridiction. Elle n'arrive pas à s'y retrouver, c'est déjà assez difficile pour nous. Par conséquent, dans le cas d'un problème d'emploi au Nouveau-Brunswick, nous transmettrons l'affaire à la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, et ainsi de suite.

M. Breau: Après environ un an, avez-vous une idée du niveau de compétence, d'influence ou de pouvoir des commissions provinciales? Avez-vous eu le temps de faire une telle évaluation?

M. Fairweather: Ce n'est pas pareil partout, bien sûr, car les provinces sont différentes. Loin de moi l'idée de porter une accusation, mais le fait est que la commission de Terre-Neuve est composée seulement d'un commissaire et d'une secrétaire, tandis qu'en Ontario, où la Commission fonctionne depuis 1962, le personnel est plutôt nombreux. La Commission du Québec jouit du même privilège que le Parlement nous a accordé, c'est-à-dire l'indépendance du pouvoir exécutif, ce qui est très précieux. En Colombie-Britannique, par exemple, il n'y avait pas de commission jusqu'à tout dernièrement. Les bureaux existaient, mais je pense que de décembre à août, il n'y a pas eu de commission des droits de la personne comme telle. La situation n'est donc pas la même partout, je ne voudrais cependant pas porter de jugement. Nous avons été absolument ravis de la coopération que nous avons reçue des commissions provinciales. Rita Cadieux et moi-même avons demandé à chacune d'entre elle aide et appui, et dans chaque cas nos espoirs ont été largement dépassés.

M. Breau: J'aimerais maintenant passer à la question de l'état civil ou du revenu familial qui servirait de critère dans certains cas, comme par exemple dans le cas de l'impôt sur le revenu, des programmes sociaux et ainsi de suite; pensez-vous que l'utilisation du revenu familial comme critère, et non pas de l'état civil, constituerait une atteinte aux droits de la femme?

[Text]

• 1105

Mr. Fairweather: No, I thought that that good suggestion of Senator Neiman got around the old bogey of marital status. Usually the women in the workplace seem to be dumped on by those who want to change policies, if I may put it crudely, and I am saying that in 1978 we had better get away from this. There are better formulations.

Mr. Breau: I am a defender of the rights of individuals, and therefore of women, in society; but it seems to me that in this sort of case, that legal right has to be weighed against the benefits to society in general.

I like the concept and I support the concept that social programs should be selective, based on family income, because there is no question but that while the right of the woman in the family to her earnings is important, we cannot detach from the reality that in an entity which is a family . . .

Miss MacDonald: Define "family."

Mr. Breau: The family is the people who live together, who are married and have children—or even if they do not have children . . .

Miss MacDonald: Who are married?

Mr. Breau: Yes.

Miss MacDonald: Oh, well . . .

Mr. Breau: I do not know that a family is where people are not married; I do not call them families. They may be living together but I do not call that a family.

Miss MacDonald: Do you know the basis of the Spouse's Allowance?

Mr. Breau: Yes.

Miss MacDonald: That does not include marriage.

Mr. Breau: Maybe it does not in that instance, but when I use the term "family income", that may not be the right term legally. I am telling you that my interpretation of a family is when people are married and they live together, that that is a family. Now, that may not be a good legal interpretation. I am not a lawyer—I wish I were but I am not. If I were a lawyer, I would not stay around here. I would go and make money somewhere.

Mr. Stanfield: Maybe we can arrange it.

Mr. Breau: Can you arrange one for me?

It seems to me, Mr. Fairweather, that the general benefits of society, from a social point of view, to use government resources, the resources of the state, to help those in greater need, dictate to us that these programs should be selective, and that general benefit to society, it seems to me, should override that legal right.

Mr. Fairweather: I am not arguing with you, Mr. Breau, about family income, but I do not accept your definition of "family", lawyer or no lawyer. Ten per cent, as a matter of fact, of households in Canada are single-parent households—that is just a little bit of information.

[Translation]

M. Fairweather: Non, je pense que cette suggestion du sénateur Neiman est bonne et permet de tourner la difficulté que représente l'état civil. Il semble que ceux qui veulent modifier des politiques s'attaquent habituellement aux femmes au travail, et je soutiens qu'en 1978 il est préférable d'éviter cela. Il existe de meilleures formules.

M. Breau: Je suis un défenseur des droits des individus dans la société, et par conséquent des droits des femmes, mais il me semble que dans ce cas il faut mettre en balance ces droits et les bénéfices qui en résulteraient pour la société en général.

J'aime bien l'idée et je conviens que les programmes sociaux doivent être sélectifs en fonction du revenu familial, car même si le droit de la mère de famille à gagner sa vie est important, nous ne pouvons pas oublier que dans une entité comme la famille . . .

Mlle MacDonald: Définissez ce que vous entendez pas «familles».

M. Breau: La famille est composée de personnes qui vivent ensemble, qui sont mariées et ont des enfants . . . ou même s'il n'y a pas d'enfants . . .

Mlle MacDonald: Des personnes qui sont mariées?

M. Breau: Oui.

Mlle MacDonald: Alors . . .

M. Breau: Pour moi, il n'y a pas de famille sans mariage. Des personnes peuvent vivre ensemble, mais dans ce cas je ne parle pas de famille.

Mlle MacDonald: Savez-vous sur quoi est fondée l'indemnité d'un conjoint?

M. Breau: Oui.

Mlle MacDonald: Il n'est pas question de mariage.

M. Breau: Peut-être pas dans ce cas, mais lorsque j'utilise l'expression «revenu familial», je n'emploie peut-être pas le bon terme juridique. D'après moi, une famille existe quand deux personnes sont mariées et vivent ensemble, et ce n'est peut-être pas la bonne interprétation juridique, mais je ne suis pas avocat, j'aimerais bien l'être, mais je ne le suis pas. Si j'étais avocat, je ne ferais pas long feu ici, j'irais gagner fortune ailleurs.

M. Stanfield: Nous pourrions peut-être arranger cela.

M. Breau: Vraiment?

Il me semble, monsieur Fairweather, qu'on doit viser à utiliser les ressources gouvernementales dans l'intérêt général de la société, et surtout en vue d'aider ceux qui en ont le plus besoin; voilà pourquoi ces programmes sociaux devraient être sélectifs. En fin de compte, il me semble que les bénéfices qu'en retire la société devraient avoir priorité sur les droits proprement dit.

M. Fairweather: Je ne conteste pas votre argument au sujet du revenu familial, monsieur Breau, mais avocat ou non, je ne suis pas d'accord sur votre définition de la «famille». En fait 10 p. 100 des foyers au Canada sont des foyers à parent unique, ceci pour votre information.

[Texte]

The trouble with these definitions, the restricter of definitions, is that that "ain't the way it is." I mean, people have taken up other arrangements. Whether we approve of them in moral terms or not is not the issue: they are there.

We have just been conciliating—if I may finish this answer—a case with the CBC about employment of people who are married. You can live together as a family with every element of family but marriage and have no bar to employment. But up until recently, married people could not work for, for example, for the CBC. And the CBC is not very different from many other employers.

Mr. Breau: Thank you for having indicated the weakness in my definition of not including single-parent families but really, in that case, the problem with my suggestion is not as severe because probably the family income would be of one head of family without a spouse and it would only be the income of the children in that case that would count. In that case, I may see a necessity to make an exception under our laws.

Anyway, I thank you for your answer.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you very much, Mr. Chairman. I have one general and one specific question to put to Mr. Fairweather, and as I do so, may I echo the comments that other members have made around the table today about our pleasure at having he and his officials with us for this discussion and I am sure it will be helpful.

• 1110

I take it from your general introduction, Mr. Fairweather, and your other comments in answering questions, that you and the Commission deem it to be very desirable that the reworking of the Constitution of Canada should include the charter or a version of the charter which appears there, and that your comments and reactions to that are intended to strengthen the charter. You see no defect or no undesirable problem being attached to the fact that a charter is embedded in our constitution.

Mr. Fairweather: You have cast a pretty wide net. Thank you for your compliment, Mr. Goodale, but I support the concept of an entrenched bill of rights. I served on this very Committee, I think it was in 1972. It seems a long time ago. You know, there are obviously—every section of this act. I have not addressed myself to every section, but its main purpose and aims and objectives, with a couple of comments we have made here, yes, by all means, we do.

I am sorry to have one qualification. It is only a qualification of fairness to other commissioners. We had thought we would be able to telephone them, giving them an outline of what we proposed to say here today. The change in timetable your Chairman was good enough to mention at the beginning meant this was not possible. I have no doubts that the Com-

[Traduction]

Ce genre de définition restrictive entraîne des difficultés parce qu'elles ne tiennent plus compte de la réalité actuelle. Je veux dire par là que les gens ont maintenant adopté d'autres modes de vie. Le problème n'est pas de savoir si nous les approuvons sur le plan moral ou non; c'est simplement une réalité dont il faut tenir compte.

Si vous me permettez de terminer ma réponse, j'ajouterai que nous venons d'arbitrer une cause portant sur l'emploi de conjoints à Radio-Canada. Il est possible que deux personnes qui vivent ensemble avec toutes les caractéristiques d'une famille sauf le mariage ne se voient pas refuser un emploi. Mais jusqu'à tout récemment, des conjoints ne pouvaient pas travailler à Radio-Canada, par exemple, et la situation n'est pas tellement différente chez d'autres employeurs.

M. Breau: Je vous remercie de m'avoir fait remarquer une déficience de ma définition parce que je n'incluais pas les familles à parent unique, mais dans ce cas le problème ne serait pas tellement grave si ma suggestion était adoptée, car le revenu familial serait probablement à l'ordre de celui d'un chef de famille sans conjoint, et dans ce cas seul le revenu des enfants compterait. Et il serait alors peut-être nécessaire d'introduire une exception dans nos lois.

De toute manière, je vous remercie de votre réponse.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. J'ai à poser à M. Fairweather une question d'ordre général et une, plus précise. Auparavant, j'aimerais me joindre à mes collègues pour dire au témoin combien nous sommes heureux de discuter cet après-midi avec lui et ses collaborateurs, je suis persuadé que nous en retirerons beaucoup.

Je conclus de votre introduction générale, monsieur Fairweather, et des réponses que vous avez données, que vous et votre commission estimez très souhaitable que la révision de la constitution canadienne inclue la charte ou une version de la charte qui est là, et que vous voudriez que cette charte soit renforcée. Vous ne voyez aucun inconvénient au fait d'entériner une charte dans notre constitution.

M. Fairweather: Vos propos sont assez généraux. Je vous remercie de votre compliment, monsieur Goodale, mais, oui, je suis favorable à ce qu'une charte des droits de la personne soit entérinée dans la constitution. J'ai participé à ce même comité en 1972, si je ne m'abuse. Cela semble très loin. Je n'ai pas repris tous les articles, mais son objectif principal, ainsi que ses buts et ses fins, et, oui, nous sommes tout à fait d'accord pour que cette charte soit entérinée dans la constitution.

J'aurais simplement une réserve. Et ceci par déférence envers les autres commissaires. Nous avions cru pouvoir leur téléphoner, leur indiquer ce que nous nous proposons de vous déclarer aujourd'hui. Le changement de programme que votre président a eu l'amabilité d'indiquer au début de la séance nous en a empêché. Toutefois, je suis persuadé que la commis-

[Text]

mission approves generally with what we are saying, but they have not had a chance to comment.

You used the term Commission, and that is why I have been a little careful.

Mr. Goodale: Yes. I certainly appreciate that response. In working through whatever may be the final shape of that charter, it is certainly encouraging to have that expression of support from the Commission.

The specific question I have, Mr. Fairweather, flows from some testimony that was given to us a couple of weeks ago by the Inuit Tapirisat organization which was concerned about the definition of property rights in the proposal in Bill C-60. It made the point that many of the customary practices in the North really are based upon a collective view of property and that the language used in C-60 in talking about the enjoyment of private property and so forth did not seem to take into account that their style of life and traditional practices going back many, many years are based essentially on a collective approach and not on the individual approach that seems to be described in the legislation.

Do you see a way around that, just in terms of draftsmanship? Is there a need for the bill to address itself to that problem, or is that something that we could simply trust will be taken into account in due course in the process of interpretation?

Mr. Fairweather: I think it would be very reassuring to those witnesses and it should not be beyond the wit of the draftsmen to meet their point. Not all collectivities are dangerous.

It has been done before. I always used to think the Church had done things before. When I was in provincial politics they always seemed to know how to change boundaries and things. The lawyers would struggle and then there would be a precedent, an 892 or something. Here it is. The UN has addressed itself to that.

Mr. Goodale: The Minister of Justice, when he was before us, was asked a general question in this direction and pointed to some sections in the act which recognized freedom of association and so forth. But that seemed to be more directed towards the collective rights of groups like unions, for example, that may not otherwise be specifically recognized in the legislation.

• 1115

I think it we are to address ourselves to that question, it really will require an additional section in the legislation of those other precedents in other jurisdictions are going to be useful to us.

I might say, as well, that if the Commission has any specific suggestions as to what kind of language would be most appropriate, I am sure members of this Committee would be glad to have those suggestions, because that seems to be a new area, a relatively small area, raised only by one group of witnesses but a new area that we should deal with. It does not seem to be touched upon in the legislation so we are treading on some new ground.

[Translation]

sion approuve en général ce que nous disons, mais nous n'avons pas eu l'occasion de le vérifier.

C'est parce que vous avez parlé de la commission que j'ai voulu être prudent.

M. Goodale: D'accord. Je vous remercie de cette précision. En étudiant ce que pourra être finalement cette charte, il est évidemment très encourageant que la commission nous exprime ainsi son soutien.

Ma question, monsieur Fairweather, découle de certains témoignages que nous avons reçus il y a deux semaines, lorsque a comparu l'Association des Inuits Papirisat, inquiète de la définition des droits de propriété dans le projet de loi C-60. Les témoins nous ont déclaré que bien des pratiques coutumières dans le Nord sont, en fait, fondées sur une idée collective de propriété et qu'ainsi le libellé de C-60, qui parle de propriétés privées, etc., ne leur semble pas tenir compte de leur style de vie, ni de leurs pratiques traditionnelles qui remontent très loin et qui sont essentiellement fondées sur une idée de propriété collective, plutôt qu'individuelle, comme il est question dans le texte législatif.

Pourriez-vous trouver une solution à ce sujet, je veux dire une formulation? Est-il nécessaire que le projet de loi traite de ce problème ou pouvons-nous simplement être assurés qu'on en tiendra compte en temps voulu, au moment d'interpréter la Loi?

M. Fairweather: Je crois qu'il serait très rassurant pour les témoins en question de dissiper cette crainte et je ne pense pas que cela soit impossible aux rédacteurs. Toutes les collectivités ne sont pas dangereuses.

On l'a déjà fait par le passé. J'ai toujours pensé que l'Église avait fait des choses avant. Lorsque j'étais en politique provinciale, l'Église semblait toujours savoir comment changer les limites, etc. Les juristes se débattaient indéfiniment sur la question, et voilà qu'on découvrait un précédent, un article 892, ou autre. Voilà. L'ONU a traité la question.

M. Goodale: Lorsque le ministre de la Justice a comparu devant nous, on lui a posé une question générale à ce sujet et il a signalé certains articles du projet de loi, reconnaissant justement la liberté d'association, etc. Mais cela semblait porter plus sur les droits collectifs de groupes comme des syndicats, droits qui peuvent ne pas être autrement reconnus dans la loi.

Je crois que si nous voulons étudier la question, il nous faudra en fait envisager un article supplémentaire à la loi et les autres précédents pris dans d'autres contextes nous seront très utiles.

De même, si la commission avait des suggestions précises sur le genre de formulation qui lui semblerait approprié, je suis convaincu que les membres de notre comité lui en seraient très reconnaissants, car il semble que ce soit un nouveau domaine, assez limité toutefois, qui n'a été soulevé que par un groupe de témoins mais qui ne peut être négligé. Il ne semble pas qu'il en soit question dans la loi si bien qu'il s'agit vraiment de quelque chose de nouveau.

[*Texte*]

Mr. Fairweather: We did not want to impose ourselves but we did want to make an offer when the Committee had finished with it so to speak, that our legal staff would be anxious and expressed willingness to help with any amendments if the Committee wished.

Mr. Goodale: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, I apologize for asking to be put on the list again. There is one other area that struck me, one of some concern with regard to the provisions that Mr. Fairweather suggested concerning marital status and that is the spouse's allowance. Is it not the case, Mr. Fairweather, that if the provisions you are talking about were incorporated in the Charter the effect would be to nullify the legislation establishing the spouse's allowance?

Mr. Fairweather: No. That is the very point that I made about special programs, Mr. Beatty. Marital status plus the entrenchment of authority as we now have in Section 15 for special programs would clear up that point.

Mr. Beatty: You would say then that if an exemption were given for the spouse's allowance program, a person who loses her allowance because she has become a widow would have no recourse to the courts because that program would have been specifically exempted.

Mr. Fairweather: You lose spouse's allowance upon widowhood between 60 and 65.

Mr. Beatty: Yes. That is right.

Mr. Fairweather: I am not competent to answer that. I do not know.

Mr. Beatty: The only concern that I would have is that when you start making exemptions for whole programs, one of the aspects of the current spouse's allowance which is of most concern is its discriminatory nature as it affects people whose spouses have the bad grace to die before the younger pensioner reaches the age of 65. Some 200 widows and widowers a month receive letters from the government which say: "We are sorry, you are getting the spouse's allowance; you are no longer a spouse you are a widow now. We are cutting you off. However, we remind you that the federal government pays half the cost of welfare".

It is rather a cold-hearted letter expressing a policy which I feel is discriminatory and unfair. But surely if you were to exempt in a broad sense programs such as the spouse's allowance from the criteria established in the Charter, it would give no recourse for a widow, as one of the 200 a month cut off, to go back to the courts and try to seek some legal redress.

Mr. Fairweather: I would never suggest that anything in this Charter should prohibit the ordinary recourse to courts. You are trying to draw me into a discussion about whether a program is good or bad. I was, in earlier days, opposed to the government's proposal. I make and do not hide that fact.

Mr. Beatty: Yes. The only point that I am getting at is that it is indisputable that when a widow is cut off because her

[*Traduction*]

M. Fairweather: Nous ne voulions pas nous imposer, mais nous voulions offrir au comité les services de notre personnel juridique pour la rédaction des amendements.

M. Goodale: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Beatty.

M. Beatty: Monsieur le président, vous m'excuserez de vous avoir redemandé la parole. Il y a en effet un autre domaine qui tout d'un coup m'inquiète, après avoir entendu M. Fairweather parler des dispositions concernant la situation de famille. Il s'agit de l'allocation aux époux. N'est-il pas vrai, monsieur Fairweather, que si les dispositions dont vous parlez étaient insérées dans la charte, cela reviendrait à rendre invalide la loi établissant l'allocation aux époux?

M. Fairweather: Non. C'est justement ce que j'ai dit à propos des programmes spéciaux, monsieur Beatty. La situation familiale, plus les pouvoirs contenus à l'article 15 à propos des programmes spéciaux régleraient cette question.

M. Beatty: Alors selon vous, si l'on accordait une exemption pour le programme d'allocation à l'époux, une personne qui perdrait son allocation à la mort de son conjoint n'aurait aucun recours devant les tribunaux, car le programme serait précisément exempté.

M. Fairweather: L'allocation au conjoint tombe quand le veuvage intervient entre 60 et 65 ans.

M. Beatty: Oui, c'est vrai.

M. Fairweather: Je ne puis répondre à cela. Je n'en sais rien.

M. Beatty: La seule chose qui m'inquiète, c'est que lorsqu'on commence à faire des exemptions qui portent sur des programmes complets, un des aspects le plus inquiétant de l'allocation actuelle au conjoint est qu'elle semble discriminatoire, en ce sens qu'elle touche des gens dont les époux ont la mauvaise idée de mourir avant que le plus jeune n'atteigne l'âge de 65 ans. Quelque 200 veufs ou veuves reçoivent tous les mois des lettres du gouvernement leur déclarant: «Nous sommes désolés, mais vous receviez l'allocation au conjoint; or vous n'êtes maintenant plus conjoint, mais veuf ou veuve. Cette allocation ne vous sera donc plus versée. Nous vous rappelons toutefois que le gouvernement fédéral paie la moitié du coût du bien-être social».

C'est en fait une lettre assez dure reflétant une politique qui, à mon avis, est discriminatoire et injuste. Mais il est évident que si l'on devait exempter des critères établis dans la charte des programmes comme l'allocation au conjoint, cela ne donnerait aucun recours à ces 200 veufs par mois qui essaient d'obtenir des tribunaux quelque indemnité.

M. Fairweather: Je ne suggérerais jamais que quoi que ce soit dans cette charte empêche le recours ordinaire aux tribunaux. Vous essayez de m'amener dans une discussion sur le bien-fondé d'un programme. J'étais, à l'époque, opposé à la proposition du gouvernement. Je ne puis le cacher.

M. Beatty: Bien. Ce que je veux dire, c'est qu'il est en fait indiscutable que lorsqu'une veuve se voit retirer cette alloca-

[Text]

husband died, that is discrimination on the basis of marital status.

In principle then that would be contrary to the provision that you would like to see embodied in the Charter. However, you are saying that specifically in the case of spouse's allowance you would exempt the program from coming under the terms of the Charter.

Mr. Fairweather: You are putting many, too many words into my mouth. I said that there are special programs that are authorized under the Canadian Human Rights Act that should Bill C-60 be passed there will have to be some saving clause to allow that type of special program. I would be very sorry personally, and I am sure the Commission would be, if such a special—for I cannot imagine—program were to get its legislative authority from this provision. What Parliament does or does not do about the spouse's allowance is up to you. I can tell you this, that the Canadian Human Rights Commission would never endorse under a special program one that discriminates in this way.

• 1120

Mr. Beatty: Another difficulty with the spouse's allowance program is the discrimination that it makes in the case of people who are between the ages of 60 and 65 and who are not married; not just those whose older spouse dies, but also people who are, for example, spinsters, or men who have reached the age of 60 who are perhaps unemployable at that age and who are incapable of applying for spouse's allowance because they are not spouses. They would have no recourse, presumably, if the spouse's allowance program were exempted from these provisions. In other words, I can see what you are saying and I certainly support, I guess in concept, the idea that you have to have sufficient flexibility so that beneficial programs are not eliminated because of the broad principle involved. The difficulty is that when you start making the jigs and jags that are there, then you start codifying discrimination in the law and we would have a situation where because we felt it was desirable for the government to pay spouse's allowance to those people who were in fact spouses between the ages of 60 and 65 and who were needy, whose family incomes were means tested and found to be in need of supplement, by codifying that in the law and specifically exempting that, we would then be entrenching the government's right to discriminate against people who are not married who may be equally needy and between the ages of 60 and 65. I can see that as being a dilemma that exists when you try to codify the principles involved.

Mr. Fairweather: Yes, indeed, but I am not here to defend what government does or does not do about spouse's allowance. The record speaks for itself in this regard.

Mr. Beatty: Nor is that what I am asking you to do. What I am doing is simply citing the spouse's allowance as an example of the difficulties that we get into when we try to codify principles which in theory are very good but which when they impact upon specific cases are very difficult to remove from the abstract to the specific.

[Translation]

tion à la mort de son mari, c'est une forme de discrimination fondée sur la situation de famille.

En principe cela devrait être contraire à la disposition que vous voudriez voir incluse à la charte. Toutefois, vous dites que dans le cas de l'allocation au conjoint, vous exempteriez le programme de la charte.

M. Fairweather: Vous me faites véritablement dire trop de choses. J'ai dit qu'il y a des programmes spéciaux autorisés au terme de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui devraient faire l'objet d'une sorte d'article spécial si le Bill C-60 venait à être adopté. Je serais personnellement, et je crois que c'est l'avis de la commission, extrêmement désolé si un tel programme spécial devait être légitimé par cette disposition. Ce que fait le Parlement ou non au sujet de l'allocation du conjoint dépend de vous. Je puis vous dire ceci, la Commission canadienne des droits de la personne n'endosserait jamais un programme spécial qui serait ainsi discriminatoire.

M. Beatty: Le programme d'allocation au conjoint pose une autre difficulté. La discrimination qu'il fait dans le cas des personnes non mariées, de 60 à 65 ans, non seulement pour celles dont le conjoint plus âgé meurt, mais également dans le cas par exemple des femmes célibataires ou hommes qui atteignent 60 ans, qui ne peuvent plus être employés à cet âge-là ou qui ne peuvent demander l'allocation du conjoint puisqu'elles n'ont pas de conjoints. Elles n'ont probablement aucun recours si le programme d'allocation au conjoint était exempté de ces dispositions. Autrement dit, je comprends très bien votre point de vue et j'appuie, du moins en principe, les notions que vous avez d'une plus grande souplesse afin que les programmes d'aide ne soient pas éliminés à cause de ce grand principe. Le problème, c'est lorsque nous essayons de définir les cas de discrimination, de les codifier par la loi; nous en arrivons à une situation étrange: parce que nous croyons souhaitable que le gouvernement verse l'allocation de conjoint aux conjoints ayant de 60 à 65 ans et étant dans le besoin, dont les revenus familiaux ont été vérifiés et dont il est avéré qu'ils ont besoin de ce supplément, parce que nous introduisons cette exemption dans la loi, nous empiétons sur le droit du gouvernement de refuser de considérer le cas de personnes non mariées, âgées de 60 à 65 ans et étant également dans le besoin. Voilà le dilemme où nous sommes, à mon avis, lorsque nous essayons de codifier les principes en cause.

M. Fairweather: Oui, c'est vrai, je ne suis pas ici pour défendre ce que le gouvernement fait ou ne fait pas dans le cas des allocations au conjoint. Le dossier est clair dans ce cas-ci.

M. Beatty: Ce n'est pas non plus ce que je vous demande de faire. Je ne fais que donner ce cas d'allocation au conjoint comme exemple des difficultés que nous abordons lorsque nous essayons de codifier des principes qui, en théorie, sont très bons mais qui s'avèrent très difficiles lorsqu'il s'agit de passer à la pratique.

[*Texte*]

Mr. Fairweather: But I gave an example, Mr. Beatty, earlier. I can think of four specific programs now. For instance, there is a special program for the recruitment of blacks in Nova Scotia, one of the more imaginative Public Service of Canada programs. Before this special program came into being, of 9,000 federal public servants in the greater Halifax area, fewer than 100 were black. The black community of Nova Scotia goes back almost to the origins of the province; not quite but back almost 200 years, and the Public Service of Canada mounted a special program for the blacks of Nova Scotia, obviously, in unadorned language, discriminatory because it is a special program design. The same with the native peoples' program in the North and many programs for the employment of women and the Francophone community. There is no doubt at all these are special programs to address an historic imbalance in fairness in this country, and I feel that to continue these programs we will need an entrenchment of affirmative action. I am not afraid at all of the word "affirmative action". The naysayers in society have another word for it, "reverse discrimination". Indeed, it is reversed; it is reversing discrimination that has occurred against blacks, against Indians, against women and those who speak French in this country since this country began, and I would be horrified if a new constitutional document for this country ended such programs.

Mr. Beatty: We are not in disagreement with each other on those points.

• 1125

Mr. Fairweather: No. But it shows how careful we have to be not to hazard special programs on the basis of evenness.

We are attacked by people who should know better, I may say, that we are trying to make the race unfair. All we ask as a Canadian Human Rights Commission is to have Canadians start at the same starting point. That is all we are . . .

Mr. Beatty: Yes. I have no difficulty with the point you are making.

Mr. Fairweather: No, I know you have not.

Mr. Beatty: But they do not address themselves to the specific problem. The difficulty here is that the spouse's allowance program was designed to help people who were in need. The criterion, the triggering cause for the program, was the feeling that there are a large number of people who are on in years who are below the poverty line and who cannot make ends meet any more.

The difficulty we have is that by codifying the jigs and jags here that would be necessary to exempt the spouse's allowance program, we would constitutionalize discrimination against poor people who are unmarried. That is the difficulty I can see. Or else we would have to eliminate the spouse's allowance program as such and perhaps substitute for it optional retirement at age 60 to 65. This is the only way I can see getting

[*Traduction*]

M. Fairweather: Mais je vous ai donné un exemple plus tôt, monsieur Beatty. Je peux penser présentement à quatre programmes précis. Vous avez, par exemple, le programme spécial pour le recrutement des Noirs en Nouvelle-Écosse, un des programmes des plus audacieux de la Fonction publique du Canada. Avant que ce programme spécial soit mis en vigueur, sur les quelques 9,000 fonctionnaires que comptait la région d'Halifax, moins de 100 étaient des Noirs. La communauté noire de Nouvelle-Écosse remonte presque aux origines de la province, pas tout à fait, mais à quelque 200 ans; la Fonction publique du Canada a donc instauré un programme spécial pour les Noirs de Nouvelle-Écosse qui est discriminatoire naturellement puisqu'il s'agit d'un programme de conception spéciale. C'est la même chose pour le programme concernant les autochtones dans le Nord et un grand nombre de programmes concernant l'emploi des femmes et les francophones. Il n'y a pas de doute qu'il s'agit là de programmes spéciaux destinés à compenser un déséquilibre remontant aux origines du pays. Mais à mon avis, il nous faudra pour poursuivre ces programmes avoir une action décisive. Je n'ai pas peur de ces mots «action décisive». Les pessimistes diront qu'il s'agit d'une «discrimination à l'envers». Elle est à l'envers, en fait, car elle renverse la discrimination exercée au Canada contre les Noirs, les Indiens, les femmes et les francophones depuis les origines du pays. Je serais horrifié si un nouveau document constitutionnel pour le pays terminait de tels programmes.

M. Beatty: Nous ne sommes pas en désaccord sur ces questions.

M. Fairweather: Non, mais cela prouve que nous devons être prudents pour ne pas compromettre les programmes spéciaux en invoquant l'égalité.

Les gens qui nous attaquent devraient être plus au courant, au lieu d'essayer de dire que nous voulons créer des injustices raciales. En tant que Commission canadienne des droits de la personne, nous voulons que tous les Canadiens aient le même point de départ. C'est tout ce que nous voulons . . .

M. Beatty: Oui, je n'ai pas de mal à comprendre cela.

M. Fairweather: Je sais.

M. Beatty: Mais ils ne s'adressent pas à un problème précis. La difficulté, c'est que le programme d'allocation au conjoint a été conçu pour aider les personnes dans le besoin. Les critères, le démarreur de ce programme reposent sur le fait qu'un grand nombre de personnes avancent en âge, se situent en-deçà du seuil de pauvreté et ne peuvent joindre les deux bouts.

En tentant de codifier les différences qui existent, les éléments qui seraient nécessaires pour exempter le programme d'allocation au conjoint, nous inscririons dans la constitution une discrimination contre les pauvres qui sont célibataires. Voilà la difficulté que nous entrevoyons. Ou alors, il nous faudrait éliminer le programme d'allocation au conjoint en tant que tel et le remplacer peut-être par le choix de la retraite

[Text]

around the difficulty of constitutionalizing discrimination on the basis of material status.

Mr. Fairweather: Well, I have no doubt that if our idea about including marital status is accepted, then programs like spouse's allowance may have to be reformulated. Senator Neiman a minute ago gave us a pretty good idea about reformulating family income rather than marital status in unemployment insurance claims. I think it is not beyond the wit of governments and their advisors to come forward with a better way of formulating it.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Fairweather.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Grosart.

Senator Grosart: On the second round, Mr. Chairman, thank you. I hope it is not as hard as the first.

The first question will call for, I think, a factual answer which I hope would be easy for you to give, Mr. Fairweather. In view of the obvious intention of the charter to bring about equality of all rights of Canadians in all parts of Canada, could I ask you if you have had a substantial number of complaints on the ground that Canadians in one or other province or region are denied rights or freedoms that are enjoyed by Canadians in other provinces?

Mr. Fairweather: You said a quick answer. A quick answer is no, we have not. There is probably a pretty good historical explanation for this.

Any answer I give gets political. I am not afraid of the word "politics". The Canadian Human Rights Commission is very much in politics because we are in the business of changing attitudes. But no, we have not. Whether it is because of some shared programs or what, I am not competent to answer quickly. But we have not had many complaints on the basis that it is better to live in Toronto than it is in—what will we say, Mr. Breaux? Tracadie?

Senator Grosart: The second question I am sure will be more difficult. May I ask Mr. Fairweather if he sees an actual distinction between the use in Clause 6 of the phrase "due process of law" and "in accordance with law"? In the explanation given to us by the government, a good deal of emphasis is placed on the assumption that there is an essential difference between the two. I wonder if, in your vast experience in this field, you have found a definitive distinction between those two phrases.

• 1130

Mr. Fairweather: Not one that I could give off the cuff. There are definitions of due process or in accordance. I would have thought quickly that there was more jurisprudence defining due process, the elements of due process, than in accordance with law. But I will answer the question; not now, though.

Senator Grosart: Thank you.

[Translation]

entre 60 et 65 ans. Cela me semble être la seule méthode pour contourner cette discrimination se fondant sur l'état civil.

M. Fairweather: Je n'ai pas de doute que si notre idée d'inclure l'état civil est acceptée, le programme d'allocation au conjoint sera révisé. Le sénateur Neiman vient de nous donner une très bonne idée, à savoir réviser le revenu familial plutôt que l'état civil dans les demandes d'assurance-chômage. Le gouvernement peut très bien le comprendre et ses conseillers en arriver à une meilleure formule.

M. Beatty: Merci, monsieur Fairweather.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Je vous remercie, monsieur le président, pour ce second tour. J'espère que cela ne sera pas aussi ardu que le premier.

A ma première question, je demande une réponse basée sur les faits que vous pourriez me fournir avec facilité, je l'espère, monsieur Fairweather. Étant donné l'intention évidente de la charte de donner à tous les Canadiens des droits égaux partout au Canada, puis-je vous demander si vous avez reçu un nombre important de plaintes disant que des Canadiens dans une province ou une région du Canada se sont vu refuser des droits ou des libertés dont profitent d'autres Canadiens dans d'autres provinces?

M. Fairweather: Vous voulez une réponse brève. Cette réponse est: non, nous n'en avons pas reçues. Il y a probablement une très bonne explication historique à cet effet.

Chaque réponse que je donne a des retombées politiques. Je n'ai pas peur du mot «politique». La Commission canadienne des droits de la personne est au cœur même de la politique, étant donné que nous existons pour changer des attitudes. Mais, non, nous n'avons pas reçu de ces plaintes. Que ce soit à cause des programmes à frais partagés ou autres, je ne serais pas à même de pouvoir vous répondre rapidement. Mais nous n'avons reçu aucune plainte portant que c'est plus facile de vivre à Toronto que cela ne le serait—que diriez-vous, monsieur Breaux? A Tracadie?

Le sénateur Grosart: Je suis certain que ma deuxième question sera plus difficile. Puis-je vous demander, monsieur Fairweather, si vous voyez une différence réelle, à l'article 6, entre les expressions «par l'application régulière de la loi» et «conformément à la loi»? Dans l'explication que nous fournit le gouvernement, on souligne fermement qu'il y a une différence essentielle entre les deux. Je me demande si vous, qui avez une grande expérience, vous faites une distinction véritable entre ces deux expressions.

M. Fairweather: Je n'en vois pas d'évidente. Il y a des définitions concernant les expressions «son application régulière de la loi» et «conformément à la loi», des éléments qui se rapportent à la première et à la deuxième. Et pour répondre à votre question, non, je n'en vois pas maintenant.

Le sénateur Grosart: Merci.

[Texte]

The "accordance with law" phrase is used in connection with the property rights so-called, that is where a change was made from the due process of law in the bill of rights, and I was wondering if you could indicate whether the change, the phrase "in accordance with law" in respect to the property right would not almost destroy the property right if a provincial legislature so decided, or federal. But I am asking it in that connection because of the problem here and the specific jurisdiction of the provinces in regard to property.

Mr. Fairweather: Well, just going back to law school, I guess it is an American expression, eminent domain, is it not? I had thought there was not an absolute; we never have had an absolute right to property.

Senator Grosart: No, I am not suggesting that.

Mr. Fairweather: And I have assumed this phrase "in accordance with law" meant in accordance with various provincial statutes, most of the property and civil rights being provincial even at the moment.

Senator Grosart: Would it commend itself to you, from your viewpoint in this important area, if the charter required that in the case of deprivation of property there be due compensation, as was suggested I think by the former Joint Committee, if I am correct? I think it was in the recommendation of the former Joint Committee that the phrase "adequate or fair compensation" be a basic right in property.

Mr. Fairweather: Yes. And the Canadian Bar Association, in their *Towards a New Canada*, addresses itself to this.

Senator Grosart: Yes.

Mr. Fairweather: I am now going to disclose by bias. I have always been interested that people often spend more time protecting property rights than they do human rights, and any government that I know anything about—I mean, there have been ups and downs in compensation—have paid *ex gratia* payments over and above compensation awards. But I must say I rather support the view of the Canadian Bar Association in this aspect, how they address this issue.

Senator Grosart: I am surprised.

Mr. Fairweather: I know you are, Senator, but I am rather an old-fashioned type.

Senator Grosart: So am I. I am a Conservative, as you were.

Mr. Breau: On a point of order, Mr. Chairman. That paper is not the position of the Canadian Bar.

An hon. Member: No.

Mr. Breau: The lawyers could not agree.

Mr. Fairweather: No, I know. I meant the Committee on the Constitution. Le Forest had a disclaimer there and nobody seems to have read it.

[Traduction]

L'expression «conformément à la loi» est utilisée relativement aux présumés droits de propriété et c'est là qu'un changement a été apporté à partir de l'expression «application régulière de la loi», contenue dans la déclaration des droits. Je me demandais si vous pourriez nous dire si ce changement, l'expression «conformément à la loi», relativement aux droits de propriété, ne pourrait pas presque détruire ce droit si le corps législatif provincial en décidait ainsi, ou même le gouvernement fédéral. Je vous pose cette question à cause de cela et à cause des problèmes qui se posent ici, la compétence particulière des provinces dans ce domaine de la propriété.

M. Fairweather: Si nous revenons à nos cours de droit, je pense que l'expression américaine parle de domaine éminent, de droits souverains, n'est-ce pas? Je pense qu'il n'y a pas d'absolu, nous n'avons jamais eu de droits absolus à la propriété.

Le sénateur Grosart: Non, ce n'était qu'une suggestion de ma part.

M. Fairweather: J'avais supposé que cette expression, «conformément à la loi», signifiait en accord avec les diverses lois des provinces, les droits de propriété et les droits civils étant en grande partie de compétence provinciale, même actuellement.

Le sénateur Grosart: Seriez-vous d'accord; dans ce domaine important, si la charte exigeait que, dans le cas de privation du droit de propriété il y ait compensation en bonne et due forme, comme l'a proposé, je crois, l'ancien comité mixte? Il s'agissait là de la recommandation de cet ancien comité, à savoir que l'expression «compensation juste ou adéquate» fasse l'objet d'un droit fondamental en matière de propriété.

M. Fairweather: Oui. L'Association du Barreau canadien, dans sa brochure *Vers un Canada nouveau*, en parle également.

Le sénateur Grosart: Oui.

M. Fairweather: Je ne vais pas vous faire connaître mon opinion. Mais j'ai toujours été étonné de voir que les gens passent plus de temps à protéger leur droit de propriété que les droits de la personne, et tous les gouvernements que je connais—il y a bien eu des hauts et des bas dans les indemnisations—ont versé des sommes à titre gratuit en plus des indemnités. Je dois avouer que je suis du même avis que l'Association du Barreau canadien sous ce rapport, sur la façon dont ils abordent la question.

Le sénateur Grosart: Je suis surpris.

M. Fairweather: Je sais que vous l'êtes, sénateur, mais je suis aussi vieux jeu.

Le sénateur Grosart: Je le suis également. Je suis conservateur, comme vous l'étiez.

M. Breau: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Ce document ne traduit pas la position du Barreau canadien.

Une voix: Non.

M. Breau: Les avocats n'ont pu se mettre d'accord.

M. Fairweather: Non, je sais. Je voulais parler du comité de la constitution. M. La Forest avait ici une renonciation, et personne ne semble l'avoir lue.

[Text]

Mr. Breau: I just want to make the point that the lawyers could not agree on a position.

Mr. Fairweather: No. I was shocked that the lawyers spent very little time on what this document said and addressed themselves, it seemed to me, to one issue.

• 1135

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Sorry to have to call for order again. I believe disorder with humour is not any better than disorder with anger.

Senator Grosart: Mr. Chairman, on a point of clarification, I want to make it very clear that I meant no offence when I used that phrase. I am a Conservative, as Mr. Fairweather was. I was taking his own position that he has stated, that he now has to be nonpolitical in many ways.

Mr. Fairweather: My position on property has not changed.

Senator Grosart: Yes, yes. But I want to make it clear that I meant no offence, please; that I meant no offence when I . . .

Mr. Fairweather: Look, I was not offended.

Senator Grosart: There was a disposition for some to misunderstand the implication of that phrase and I want to make it clear that it was not in any way meant to be critical.

The final question, if I have time, Mr. Chairman: on the question of retroactivity, the Charter appears to, and in fact does, protect the individual against retroactive punishment in the criminal field. Would you see merit in the securing of the right for the individual not to be deprived of any right whatsoever by retroactive legislation, such as I believe is in the American constitution? This Charter applies apparently only in the criminal field. Would you see merit in extending it to the civil field?

Mr. Fairweather: I have heard the argument made. I have not addressed my mind to it at all. I am sorry.

Senator Grosart: Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Au nom du comité, je voudrais remercier M^{me} Cadieux, M. Fairweather ainsi que leurs collègues.

I believe we should adjourn now for a few minutes and in the meantime I would ask the members of the steering committee who are here perhaps to meet with me because I would like to discuss with them some aspects of our program for next week.

Mr. Fairweather: I apologize, Senator, I have one matter of clarification. We have checked the figure of Mr. Dinsdale's question about complaints about the handicapped and employment. I said 30 per cent. It is closer to 20 per cent of our over-all complaints.

Mr. Dinsdale: I think it will be going up, Mr. Chairman, in the light of the publicity campaign.

[Translation]

M. Breau: Je voulais simplement souligner que les avocats n'ont pu se mettre d'accord et adopter une position.

M. Fairweather: Non. J'ai été un peu choqué de voir que les avocats ont passé si peu de temps à étudier ce que dit ce document, et qu'ils ne se soient attaqués, il me semble, qu'à une seule question.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Excusez-moi de vous rappeler à l'ordre de nouveau, le désordre dans l'humour n'est pas plus acceptable que le désordre dans la colère.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, j'aimerais apporter une précision: je ne voulais pas offenser qui que ce soit en parlant ainsi. Je suis un conservateur, comme l'a dit M. Fairweather. Je soulignais sa propre position, comme il l'a dit lui-même, à savoir qu'il doit maintenant être politiquement neutre à bien des égards.

M. Fairweather: Ma position concernant la propriété n'a pas changé.

Le sénateur Grosart: Oui, oui. Mais je veux quand même répéter que je ne voulais pas vous offenser lorsque j'ai . . .

M. Fairweather: Écoutez, je ne suis pas du tout offensé.

Le sénateur Grosart: Certains ont mal interprété la portée de cette phrase, mais je veux que ce soit bien clair: je ne voulais pas du tout être vexé.

Ma dernière question, si j'ai encore le temps, monsieur le président, a trait à la rétroactivité. La charte semble protéger—en fait, elle le fait—les individus contre toute peine rétroactive dans le domaine criminel. Est-ce que vous voyez un avantage à garantir le droit d'un particulier de n'être pas privé de quelque droit que ce soit par une loi rétroactive, comme cela se fait dans la constitution américaine? Cette charte ne s'applique apparemment que dans le domaine criminel. Voyez-vous un avantage à l'étendre au domaine civil?

M. Fairweather: J'ai déjà entendu cet argument. Je ne m'y suis pas arrêté, excusez-moi.

Le sénateur Grosart: Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): In the name of the members of the Committee, I would like to thank Mrs. Cadieux, Mr. Fairweather, and their colleagues.

je crois que nous devrions maintenant suspendre la séance pour quelques minutes. Dans l'intervalle, je demanderais aux membres du comité directeur qui sont ici présents de me rencontrer, car j'aimerais discuter avec eux de certains aspects de notre programme de la semaine prochaine.

M. Fairweather: Excusez-moi, monsieur le sénateur, j'aimerais encore apporter une précision. Nous avons vérifié les chiffres de M. Dinsdale concernant les plaintes relatives aux handicapés et à l'emploi. J'avais mentionné 30 p. 100. Il s'agit plutôt de 20 p. 100 de l'ensemble de nos plaintes.

M. Dinsdale: Je pense que cela va augmenter, monsieur le président, étant donné la campagne publicitaire.

[Texte]

A recess

[Traduction]

(Pause)

• 1201

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Nous avons avec nous maintenant M. Yalden qui est le commissaire aux langues officielles. Je voudrais lui exprimer également notre gratitude pour avoir changé son programme et avoir accepter de venir témoigner ce matin, au lieu de la semaine prochaine.

Je voudrais aussi m'excuser du retard que nous avons mis à reprendre cette séance à cause des problèmes d'organisation interne.

Before I ask you to read your statement, Mr. Yalden, I would like to ask the members of the Committee to stay as long as possible today because after we hear Mr. Yalden we will have to discuss our program for next week.

Mr. Maxwell F. Yalden (Commissioner of Official Languages): Thank you, Mr. Chairman. Members of the Joint Committee, may I preface my remarks by thanking you for granting me the opportunity to appear before you. My reasons for doing so are the obvious ones: firstly, I have a responsibility to Parliament for the application of the Official Languages Act, some aspects of which will clearly be affected by the amendment bill and, secondly, I hope to be able to offer a few comments on the language provisions of the bill which may be of some use.

Under the general head of language provisions I should like to discuss the following aspects of the bill. Firstly, the declaratory statements in Part I; secondly, the proposals dealing with official languages and language rights; and, thirdly, the proposals for dealing with measures of special linguistic significance in the House of the Federation.

J'examinerai donc dans l'ordre la déclaration portant sur les objectifs fondamentaux de la Fédération canadienne, les dispositions concernant les langues officielles et les droits linguistiques, et enfin, les mesures ayant une importance linguistique spéciale.

As to the first of these, the declaratory aims, I note that the explanatory paragraphs, which are associated with the preamble, observe that, and I quote:

While the provisions of the preamble and the statement of aims of the Canadian federation are not legally binding,

they

would serve as a guide to the courts where the courts are interpreting a substantive section of the Bill . . .

It is therefore in our view worth observing that English and French are referred to in this section as, and I quote again:

. . . the country's principal spoken languages . . .

as distinct from the country's two "official languages", which is the wording of the Official Languages Act. To my mind, the first of these statements might be taken as no more than descriptive, whilst the second strikes me as very definitely normative. The second, in other words, conveys a status which the first does not.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This morning we have with us Mr. Yalden, Commissioner of Official Languages. I would like to thank him for having rearranged his schedule so that he could appear before us this morning rather than next week.

I would also like to apologize for the delay in starting, but we had some housekeeping matters to take care of.

Avant de vous céder la parole, monsieur Yalden, je voudrais demander aux membre du Comité de rester après la fin de la séance pour que nous puissions discuter notre programme pour la semaine prochaine.

M. Maxwell F. Yalden (Commissaire aux langues officielles): distingués membres du Comité: Permettez-moi, avant que je n'entre dans le vif de mon sujet, de vous remercier de votre aimable invitation. Étant responsable devant le Parlement de l'exécution de la *Loi sur les langues officielles*, j'apprécie vivement cette occasion qui m'est offerte de vous exposer mes vues sur le *Projet de loi sur la réforme constitutionnelle*. Manifestement, ce projet de loi, s'il était adopté, aurait d'importantes répercussions sur la loi dont on m'a confié l'application.

J'ose donc espérer que mes commentaires et mes remarques vous seront de quelque utilité. Ils porteront exclusivement sur les dispositions linguistiques du projet de loi dont j'aborderai les aspects suivants: 1. les objectifs concernant le statut de l'anglais et du français; 2. les propositions relatives aux langues officielles et aux droits linguistiques, et 3. les propositions visant l'adoption par la Chambre de la Fédération des mesures d'une importance linguistique particulière.

I shall therefore be discussing the declaratory statements, the proposals dealing with official languages and language rights, and those dealing with measures of special linguistic significance in the House of the Federation.

La note explicative intéressant le préambule précise que

«le préambule et la déclaration des objectifs de la fédération canadienne ne lient pas légalement».

Elle

ajoute cependant qu'ils «peuvent aider les tribunaux à interpréter les dispositions du droit positif . . .»

Aussi, je crois important de souligner le fait que l'anglais et le français deviennent dans le projet de loi

«les principales langues . . . parlées» du pays, alors que la *Loi sur les langues officielles* les définit comme étant «les langues officielles du Canada». A mes yeux, le texte du projet de loi est essentiellement descriptif, alors que le libellé de la *Loi sur les langues officielles* est nettement normatif. Contrairement à l'actuelle Loi, le projet à l'étude ne confère pas de statut comme tel à l'anglais et au français.

[Text]

Even though reference is made at a later stage in the text to the two languages as "official", one must ask, we feel, why this reference is omitted here in the preambular part where we are stating the fundamental aims of the federation. Whether it was the intention of the drafters of the bill to achieve a result which, as it were, plays down the official position of the two languages and the equality of status which would flow from it, I do not know, but I believe the point is one which is worthy of the Committee's attention.

Si je pouvais ensuite offrir quelques commentaires sur la question des droits linguistiques, je commencerais par l'article 13. La note explicative qui accompagne cet article du projet de loi précise que ce dernier tire son origine de l'article 2 et de certaines autres dispositions de la Loi sur les langues officielles. Par ailleurs, la note explicitant l'intention générale des articles 13 à 19 a pour titre «Objet des langues officielles». On peut penser donc que ces articles reprennent, soit telles quelles soit en les modifiant ou en les adaptant, quelques-unes des dispositions clés de la Loi sur les langues officielles. Mais en fait, ce qui nous a frappé, et ce qui frappe d'abord le lecteur, ce sont plutôt les différences, intentionnelles semble-t-il, entre le projet de loi et la Loi actuelle.

• 1205

Manifestement, c'est l'article 2 de la Loi sur les langues officielles qui en constitue l'élément fondamental en ce qu'il accorde à l'anglais, au français, un statut et je cite:

«un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.»

Or, le projet de loi sur la réforme constitutionnelle déclare plutôt que, et je cite encore une fois:

«Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada pour les objets désignés par le Parlement du Canada et les corps législatifs provinciaux dans leur sphère de compétence respective.

Sauf erreur, ce dernier libellé laisse dans l'ombre le principe selon lequel les deux langues officielles jouissent, quant à leur emploi, de «droits et privilèges égaux». C'est sans doute parce que cette disposition pourrait être éventuellement appliquée au-delà des limites strictes de la compétence fédérale. En outre, du fait que les articles 14 à 19 indiquent avec force détails les circonstances dans lesquelles l'anglais et le français peuvent être utilisés comme de droit, l'on peut être entraîné à penser que leur emploi en toute autre situation ne bénéficierait plus des garanties de la loi.

Si tel est le cas, à notre avis, ces articles risquent de porter atteinte à l'égalité des deux langues officielles ce qui, selon nous, serait contraire à l'esprit et à la lettre de la Loi sur les langues officielles. L'objectif de cette dernière me semble bien d'assurer au sein des organismes fédéraux l'égalité de l'anglais et du français, sauf circonstances particulièrement contraignantes. Par contre, selon notre interprétation du projet de loi constitutionnel, l'égalité des langues officielles ne serait plus assurée que lorsque cette égalité serait officiellement reconnue par un corps législatif canadien.

[Translation]

Bien sûr, on emploie par ailleurs, à leur sujet, l'expression «langues officielles». Mais on comprend qu'elle ne soit pas utilisée dans le texte du préambule qui a justement pour tâche de faire connaître les objectifs de la Fédération. Sans prêter aux auteurs du projet de loi le dessein de remettre en question l'égalité de statut des deux langues officielles, j'ai estimé de mon devoir d'attirer l'attention des membres du comité sur cette question.

With respect to official languages, the explanatory notes to Section 13 of the bill draw attention to its derivation from Section 2 and other provisions of the Official Languages Act. Moreover, the general intention of sections 13-19 is stated as setting out the "purposes for which English and French (are) declared to be official languages" and, consequently, these sections tend to repeat, paraphrase or modify a number of key provisions of the *Official Languages Act*. What most immediately strikes the eye are the differences, presumably intentional, between the Act and the proposed Bill.

The cornerstone of the *Official Languages Act* is Section 2, with its emphasis on the "equality of status" of English and French, and the

"equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada".

The *Constitutional Amendment Bill* names them:

"the official languages of Canada for all purposes declared by the Parliament of Canada or the legislature of any province, acting within the legislative authority of each respectively".

I stand to be corrected, but the latter formulation, besides or perhaps because of its being potentially applicable beyond the strictly federal jurisdiction, seems to me to obscure the concept of *official languages* as one which possess and enjoy "equal rights and privileges" as to their use. Moreover, because sections 14-19 of the *Constitutional Amendment Bill* are given over to itemizing the circumstances under which English and French may be used as of right, one might ask whether it is in these situations alone, but not elsewhere, that the right would obtain.

To the extent that this is so, these sections could place a restrictive interpretation on the equality of the two languages which is foreign to my understanding of the *Official Languages Act*. The latter seems intended to say that, within federal jurisdiction, English and French are equal unless and until good reasons are adduced to the contrary. The Amendment Bill, on the other hand, suggests that they are equal only when add only in such specific circumstances as one or more Canadian jurisdictions explicitly declares them to be so.

[Texte]

Sans doute précise-t-on qu'il ne s'agit là que de prescriptions minimales susceptibles d'extension. Je ne puis cependant m'empêcher de penser, en ce qui a trait aux institutions fédérales, que les droits ici garantis sont moins étendus que ne le sont ceux que confère la Loi sur les langues officielles. En matière linguistique, comme en tout autre domaine, n'est-on pas en droit d'attendre d'un document constitutionnel, plus encore que d'une loi ordinaire, qu'il définisse les droits fondamentaux des citoyens.

L'article 19(1) du projet de loi, qui s'inspire dit-on des articles 9 et 10 de la Loi sur les langues officielles, est, dans notre esprit, manifestement plus restrictif que ces derniers. Son libellé se lit comme suit:

«Tout individu a, partout au Canada, le droit de communiquer en français ou en anglais, à son choix, avec le siège de tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada, de tout organisme judiciaire, quasi-judiciaire ou administratif et de toute société de la Couronne constituées en vertu d'une loi du Canada, et il a ce droit lorsqu'il communique avec les autres bureaux principaux établis dans les régions où il est reconnu, conformément aux modalités prévues ou autorisées par le Parlement du Canada, qu'un nombre important de personnes emploie cette langue.»

• 1210

Si on compare ce texte à celui des articles 9 et 10 de la Loi sur les langues officielles, on note au moins quatre faiblesses importantes: premièrement, il n'y est pas fait mention des services aux Canadiens à l'extérieur du pays; deuxièmement, il néglige de faire état des services au public voyageur à l'intérieur du Canada; troisièmement, il ne s'applique, même en ce qui a trait aux bureaux principaux d'organismes fédéraux, qu'aux régions que le Parlement considérerait éventuellement comme bilingues; et quatrièmement, il ne dit rien des autres bureaux fédéraux, qu'ils se trouvent dans une région désignée bilingue, et où le droit d'un citoyen de communiquer dans la langue de son choix pourrait être reconnu.

L'actuelle Loi sur les langues officielles devrait être appliquée sans doute, et on l'a dit à plusieurs reprises, avec plus de réalisme. Je crains cependant que les omissions que je viens de signaler ne révèlent une fâcheuse tendance à aborder de façon étroite la question de l'égalité des droits et des privilèges des deux langues officielles du Canada.

I would like now, Mr. Chairman, if I may, to say something about the matter of the language of instruction in the schools. The key part of the bill with respect to this point is Clause 21. I have to confess that my colleagues and I find the drafting of this clause anything but limpid, and we are forced to admit that even the explanatory notes only partially penetrate the obscurities and ambiguities that we find in this clause of the bill.

If I can avoid quoting either text verbatim I might ask the Committee to allow me to summarize the substance of Clause 21(1) as follows.

[Traduction]

Notwithstanding the fact that they are stated to be minimal rights which are capable of extension, there is ground for believing that, in their application to federal institutions, these rights are less extensive than those assured under the *Official Languages Act*. I think one is entitled to ask whether this is an appropriate aim for a constitutional document which purports to set out language rights more basic than would be possible in any ordinary statute.

As an example of the tendency to limit the provisions of the *Official Languages Act*, one might compare Section 19(1) of the *Amendment Bill* with sections 9 and 10 of the *Act* from which it is said to derive. Section 19(1) stipulates that:

«Any member of the public in Canada has the right to use English or French, as he or she may choose, in communicating with the head or central office of any department or agency of the executive government of and over Canada, or of any judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to a law of Canada, wherever that office is located, or in communicating with any other principal office of any such institution where that office is located, within an area of Canada in which it is determined, in such manner as may be prescribed or authorized by the Parliament of Canada, that a substantial number of persons within the population use that language.»

As compared with sections 9 and 10 of the *Official Languages Act*, this provision appears to be more restrictive in at least 4 respects: first, it has no explicit application to Canadians outside Canada; secondly, it makes no mention of the travelling public within Canada; thirdly it applies, even to principal offices of federal institutions, only if they are in areas which remain to be defined in demographic terms; and fourthly, it contains no reference to other federal offices, whether in predetermined bilingual areas or elsewhere, where the right to communicate in the official language of one's choice might be respected.

I have stated elsewhere that I favor greater realism in the application of the *Official Languages Act*, but the omissions I have just enumerated appear to me to prejudice in a very narrow way what would constitute equal rights and privileges for the English and French languages in Canada.

Monsieur le président, j'aimerais maintenant aborder la question de la langue d'enseignement dans les écoles. L'article 21 constitue le point clé du projet de loi en matière de langues d'enseignement. Cet article est pour le moins obscur et les notes explicatives qui l'accompagnent ne dissipent certainement ni ses obscurités ni ses ambiguïtés.

Ne voulant pas infliger au Comité le pensum de la lecture intégrale de ces textes, je me permettrai de résumer en deux points le paragraphe 21 (1) de cet article.

[Text]

First, any citizen who is not of the provincial linguistic majority may choose minority language schooling for his or her child where numbers justify it. Second, put the other way around, the right to choose minority language schooling for one's child therefore does not apply to (a) a citizen of the provincial linguistic majority or (b) to a noncitizen.

If we take Ontario as an example, in other words, the intent appears to be that only non-English speaking citizens of that province can expect schooling in french for their children, and that only where numbers warrant and where they give notice of their intent to use this right. English-speaking citizens, in other words, are excluded, as are all non-citizens regardless of their language.

The entrenchment of the right of the official languages minority to schooling in its own language is evidently intended to represent a substantive advance. However, since in fact it is subject to provincial opting-in and is hedged about with the other conditions that I have just mentioned, one must in fact ask whether it is notably stronger than the status quo as a guarantee for the minority.

This question is at the heart of our reservations towards the linguistic provisions in the bill. In other words, and I quote the explanatory document: "insofar as it is "the Government's strongly held view that only through an amendment of the Constitution can Canadians be definitely assured that certain common basic language rights will be observed throughout the country", one cannot help but question whether the present proposal, with all its conditions and limitations, is worth putting forward at all. Or put another way, do rights which are stated in such a limited and conditional fashion really amount to rights at all, as this word is traditionally used, let alone constitutional rights?

This fundamental problem is particularly evident in the treatment of the linguistic majority and of the noncitizen. They are distinguished in this charter of rights not by the rights they are granted but by the rights they are denied. While this kind of constitutional article could perhaps be perceived from a political standpoint as offering a commonality of treatment consistent with existing provincial law or practice, it is, in our view, discriminatory among citizens as well as between citizens and noncitizens. It is perhaps particularly unfortunate that our long-standing tradition of according basic civil rights—except the right to vote, which enjoys a special status in virtually all countries—according, as I say, basic civil rights to immigrants as well as citizens has been bypassed in so important an area as the language of education. This is a form of discrimination among neighbours and potentially even within families which I personally would be reluctant to see enshrined in a constitutional bill, whatever its apparent attractiveness in a more immediate sense.

[Translation]

Tout d'abord, tout citoyen canadien n'appartenant pas à la majorité linguistique de sa province a le droit de choisir pour son ou ses enfants l'enseignement dans la langue officielle de la minorité, lorsque le nombre d'élèves justifie cet enseignement. Deuxièmement, ce droit de choisir pour son ou ses enfants l'enseignement dans la langue officielle de la minorité ne s'applique ni à un citoyen canadien appartenant à la majorité linguistique provinciale, ni à un résident étranger.

Dans l'Ontario par exemple, seuls les citoyens canadiens non anglophones habitant la province peuvent prétendre à un enseignement en français pour leurs enfants (à condition que le nombre d'enfants justifie cet enseignement et que les parents avertissent les autorités scolaires de leur intention de se prévaloir de ce droit). Les Canadiens de langue anglaise n'y ont pas droit, non plus que les résidents étrangers, quel que soit leur langue d'origine.

Cette officialisation du droit de la minorité linguistique à l'enseignement dans sa langue officielle devrait, de toute évidence, constituer un progrès important. Étant donné cependant que l'acceptation de ce principe par les provinces est facultative et que ce droit est limité par les autres conditions que j'ai déjà mentionnées, l'on peut se demander si ces dispositions représentent un progrès marquant par rapport à la situation actuelle sur le plan garantie des droits des minorités.

C'est là que se situent essentiellement les réserves que j'exprime sur les dispositions d'ordre linguistique de ce projet de loi. Je me demande en effet si, dans la mesure où (comme le dit le document explicatif) «le Gouvernement est fortement d'avis que ce n'est qu'en vertu d'une modification à la Constitution que les Canadiens peuvent être assurés que certains droits linguistiques de base seront respectés dans tout le pays», il est utile de présenter la proposition en question, avec toutes les conditions et limitations qu'elle comporte. En d'autres termes, des droits aussi limités et aussi conditionnels sont-ils réellement des droits au sens large du mot, sans parler de droits constitutionnels?

Ce problème fondamental est particulièrement mis en évidence dans le cas des majorités linguistiques et des résidents étrangers. Cette «Déclaration des droits» n'est en effet pas fondée sur les droits accordés mais sur les droits refusés. Sur le plan constitutionnel, ce libellé présente peut-être, d'un point de vue politique, l'avantage d'une similitude avec les lois ou modes de faire des provinces, mais il est porteur d'une discrimination difficilement admissible entre citoyens canadiens et entre Canadiens et résidents étrangers. Il est à mon avis particulièrement malheureux que ce projet de loi court-circuite la longue tradition voulant que nous accordions les mêmes droits civiques fondamentaux—sauf le droit de vote, qui est traité différemment dans presque tous les pays—aux immigrants qu'aux citoyens canadiens, et cela dans un domaine aussi important que la langue d'enseignement. C'est là une forme de discrimination entre voisins, voire entre membres d'une même famille, que je n'aimerais pas voir officialisée par un projet de loi constitutionnel, quel que soit par ailleurs son attrait.

[Texte]

• 1215

Although it may appear superfluous to offer rights to the majority on the assumption that the majority can look after itself, even here I cannot help wondering whether, in a country that proposes to give constitutional recognition to two official languages, it is appropriate that the official language majority should be denied the right to choose schooling in the other official language.

If this strikes you as a philosophical objection to the bill, I can only reiterate that my understanding of a constitutional document is that it exists precisely to enunciate fundamental rights which are guaranteed to individuals by the state.

I should also point out, perhaps on a less substantive but nevertheless worrying plane, that the schooling provisions as they are presently set down could lend themselves to any number of anomalies and administrative problems. I might cite the fact that they could impede what some would consider a right on the part of majorities who supply so-called immersion training to their children, or, in the case of immigrant parents, situations where one child in the family might have a choice of schooling but where the other would not. Provisions that could so evidently occasion complex administrative problems of this sort, problems which would be very real, incidentally, for those concerned, may well be out of place in a constitutional document whose purpose is to establish fundamental, individual rights.

For all these reasons and in view of the opting-in arrangement, which clearly protects provincial rights, one must ask whether the drafters of the bill should not have given more serious consideration to the possibility of granting free choice of official language of education. I am, of course, well aware of the practical difficulties that this could give rise to and of the reasons why some provinces might think it wise to avoid, but this applies at least as much to the provisions as drafted, with the additional drawback that the latter, far from circumscribing the authority of the state in relation to individual freedom, restricts the rights of certain individuals and groups for what are essentially reasons of state.

If I might pass to the last main point, I wanted to touch on the matter of the special linguistic measures and the double majority.

There can be no doubt that special measures are required to protect the position of the minority with respect to what are called measures of special linguistic significance. The long and sorry record of their treatment in Canada is eloquent testimony of the need for more than assurances of goodwill, and the principle underlying the concept of special voting provisions should therefore be welcomed. The question remains, however, whether the proposed double majority would not create more difficulties than it would resolve.

It should be noted first of all that there is in fact a significant degree of protection already provided to the minority by virtue of Section 22 of the bill, which reads as follows, and I quote.

—that no law made by any such institution ...

[Traduction]

Bien qu'il puisse sembler superflu de devoir assurer des droits à une majorité (partant du principe quelle peut se «défendre»), citoyen d'un pays que ce projet de loi voudrait constitutionnellement bilingue, je ne peux m'empêcher de m'interroger sur la justice d'une disposition qui refuse aux membres de cette majorité le droit de choisir l'autre langue officielle d'enseignement pour leurs enfants.

Si cette objection vous semble de nature purement philosophique, je vous répondrai simplement que pour moi, un texte constitutionnel a pour objet d'énoncer les droits fondamentaux garantis aux individus par l'État, sur le plan philosophique en particulier.

J'ai également le devoir de souligner que, dans leur forme actuelle, les dispositions relatives à l'enseignement pourraient conduire à un certain nombre d'anomalies d'ordre administratif. Elles pourraient en effet non seulement interdire aux parents d'une majorité de faire suivre à leurs enfants des cours d'immersion, mais également, dans le cas des immigrants, et surtout de ceux qui ne sont ni essentiellement anglophones ou francophones, conduire à des situations où un enfant puisse bénéficier du choix de la langue d'enseignement mais pas son frère ou sa sœur. Des dispositions pouvant conduire à des problèmes administratifs de cette nature, qui constituent un véritable cauchemar pour ceux qui en sont les victimes, ne devraient pas figurer dans un texte constitutionnel qui a pour objet de déterminer les droits fondamentaux des individus.

Compte tenu de tous ces facteurs et de l'adhésion facultative des provinces, je suis obligé de me demander si les rédacteurs de ce projet de loi n'auraient pas mieux fait d'examiner très sérieusement la possibilité de garantir à tous le libre choix de la langue officielle d'enseignement. Je suis bien entendu conscient des difficultés pratiques que cela pourrait poser et des raisons pour lesquelles certaines provinces pourraient y voir un danger. Mais ces observations s'appliquent au moins autant aux dispositions proposées avec en outre l'inconvénient que ces dernières, loin de faire de l'autorité de l'État une garantie de la liberté des individus, diminue les droits de certains groupes ou particuliers au nom de la «raison d'État».

Je passe maintenant au dernier élément, c'est-à-dire les mesures spéciales et la double majorité.

Il est indubitable que des mesures spéciales sont indispensables à la protection des minorités sur le plan langues officielles. La longue et triste histoire de leur traitement au Canada est une preuve flagrante de cette nécessité de bien autre chose que de la bonne volonté, et les principes sur lesquels sont basées les dispositions spéciales relatives aux votes ont particulièrement appréciables. Reste une question: la double majorité proposée ne va-t-elle pas créer plus de difficultés qu'elle ne va en résoudre?

Notons tout d'abord que l'article 22 du projet de loi représente déjà pour la minorité un degré de protection important. Il dit en effet:

les lois établies par ces organes,

[Text]

i.e. federal or provincial.

—after this Charter extends to matters within its legislative authority shall apply to have effect so as to affect adversely the preservation of either English or French as the language spoken or otherwise enjoyed by any such group of individuals.

In terms of its potential influence on legislators and on the courts, this is an extremely comprehensive protection. There may even be those who will argue that it is too comprehensive, to the point of being self-defeating in the sense that virtually any measure of special linguistic significance could be construed as adversely affecting one or another official language group. Be that as it may, it is on the face of it a good deal more formidable than a double majority in the Upper House, which could in any case be overturned by the Commons.

• 1220

Moreover, the double majority provision, as set forth in the bill, carries with it certain implications which many Canadians will find objectionable. In the first place, predetermining the linguistic affiliation of members may prove not only distasteful but difficult. There is no allowance for indecision or a sincere unwillingness to state a linguistic allegiance: if not chosen, it will be assigned for the duration of the session.

At a deeper level, there appears to be an underlying assumption in the bill that Parliament would inevitably reflect a form of linguistic *parti pris*. As we have suggested above, there are valid historical reasons for requiring special assurances for the minority, but it does not follow from this that it is desirable to enshrine an attitude which reflects a form of mutual suspicion in the Constitution. If we cannot assume universal good faith, let us not, at least, presume the worst.

Let us by all means accept that the simple majority regime is open to a form of "democratic tyranny," as Professor Ramsay Cooke has called it. To the extent that this is so, there are, after all, other workable voting arrangements, for example two-thirds or even three-quarters majority requirements, which would take account of the need to protect the minority without drawing linguistic battle lines in the very institution which is intended to ensure a measure of justice to both our major linguistic groups.

If I may, before concluding, I wish to refer very briefly to subsection (6) of section 69, which provides that any annual or other report that is required by law to be laid before Parliament, to the extent that it relates to matters of linguistic significance:

... shall stand referred to the House of the Federation for examination and for such report thereon as that House sees fit.

I take it that my own annual report falls into this category, and I should like to put on the record that I support the principle that it should be submitted to a committee of Parlia-

[Translation]

c'est-à-dire, provinciaux et fédéraux

après que l'application de la présente Charte aura été étendue à leur champ de compétence, ne pourront pas avoir pour effet de nuire à l'épanouissement du français ou de l'anglais comme moyen d'expression desdites communautés.

Ce texte a une très grande portée par son influence potentielle sur les législateurs et les tribunaux. D'aucuns pourront même prétendre que la protection ainsi garantie est trop étendue, en ce sens que toute mesure d'ordre linguistique pourrait être interprétée comme allant à l'encontre de l'épanouissement de l'un ou l'autre des deux groupes linguistiques officiels. Quoi qu'il en soit, cette double majorité est à première vue beaucoup plus puissante qu'une double majorité au Sénat qui pourrait dans tous les cas, être annulée par un vote contraire de la Chambre des communes.

Telle qu'elle figure dans le projet de loi, cette disposition relative à la double majorité comporte un certain nombre d'implications qui déplairont à beaucoup de Canadiens. Tout d'abord, la prédétermination de l'appartenance linguistique des députés peut se révéler non seulement désagréable mais difficile. Elle ne laisse place ni à l'incertitude ni à une répugnance à déclarer une allégeance linguistique: en l'absence de choix, elle sera faite d'office pour la durée de la session.

Allant plus au fond des choses, le projet de loi semble sous-entendre que le Parlement reflètera inévitablement des *parti pris linguistiques*. Ainsi que je l'ai laissé entendre, pour des raisons historiques précises, les minorités ont besoin d'assurances spéciales, mais cela ne signifie pas qu'il faille fonder des textes constitutionnels sur une certaine forme de suspicion mutuelle. Bien que l'on ne puisse tabler sur la bonne foi de tous, ne présumons pas la mauvaise foi de chacun.

La majorité simple permet indubitablement une certaine «tyrannie démocratique», comme l'a si bien écrit le professeur Ramsay Cooke. Dans la mesure où il en est ainsi, sachons qu'il existe d'autres modalités en matière de vote, par exemple la majorité des deux-tiers ou même des trois-quarts, qui permettraient de tenir compte de la nécessité de protéger les minorités sans instituer de «lignes de combat» linguistiques au sein même de l'organisme dont le rôle est de garantir la justice à nos deux principaux groupes linguistiques.

Avant de conclure, je me dois de dire quelques mots du paragraphe 6 de l'article 69, qui se lit ainsi:

«Les rapports annuels et autres qui doivent être déposés devant le Parlement sont, dans la mesure où ils touchent un sujet visé au paragraphe (1), renvoyés en permanence à la Chambre de la Fédération pour qu'elle les étudie et en fasse rapport, rapport, dans la mesure jugée nécessaire.»

Je crois comprendre que mon rapport annuel tomberait dans cette catégorie, et j'aimerais souligner ici que j'approuve le principe voulant qu'il soit soumis à un Comité du Parlement

[Texte]

ment which would have the time available both to question the commissioner about its contents and, more important, I think, to review and discuss other issues relating to language problems. Now, whether or not the section as drafted in the bill would accomplish this end, and how it differs from the present provisions of the Official Languages Act, is less clear. I would put only one question by way of illustration. Is it intended to exclude the House of Commons from the process of examining such reports and, if so, what reasons did the drafters of the bill have in mind in adopting this approach?

En conclusion, puis-je terminer en résumant ma pensée, très brièvement. Nombre des dispositions touchant les langues officielles ont indiscutablement été conçues dans un excellent esprit. Le libellé, cependant, ne me paraît pas satisfaisant. Sans doute la situation nationale rend-elle fort difficile la mise au point d'un projet qui, tout en assurant le progrès de la question linguistique, rallierait une majorité de Canadiens. Bien que j'estime que, dans son état actuel, ce projet de loi ne permettrait pas d'atteindre ce double objectif, il ne faudrait pas en conclure que j'écarte d'un revers de main les propositions que nous venons d'examiner ensemble. Le défi, je le sais, est de taille et personne ne peut en sous-estimer la complexité.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci, monsieur Yalden.

Monsieur Breau, monsieur Richardson et monsieur Dawson.

M. Breau: Monsieur Yalden, vous avez dit que la Charte proposée des droits et libertés dans le domaine linguistique ne va pas aussi loin que la Loi sur les langues officielles. Nous avons eu hier, par exemple, le témoignage de monsieur La Forest qui nous disait qu'il valait mieux qu'une constitution demeure une structure de discussion sur des questions juridiques et ne soit pas trop détaillée. Une constitution devrait exprimer une volonté politique, une constitution devrait contenir des symboles politiques pour le pays, mais ne pas être trop détaillée.

Alors, j'ai l'impression que c'est pour cela que la Charte n'est pas aussi détaillée que la Loi sur les langues officielles.

• 1225

Mais je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dites qu'à cause de cela, les droits linguistiques vont être affectés. Après tout, vous, vous demeurez de même que la Loi et vous, vous n'êtes pas un serviteur du gouvernement mais un serviteur du Parlement. Vous pouvez être renvoyé seulement par deux tiers des votes des deux Chambres; cela ne change pas.

Alors, ne croyez-vous pas que même s'il n'y a pas une garantie constitutionnelle aussi détaillée que la Loi sur les langues officielles, votre office constitue une garantie politique?

M. Yalden: D'abord, je suis entièrement d'accord avec vous et avec M. La Forest. Je ne l'ai pas entendu hier mais il l'a dit qu'une constitution ne devait pas être trop détaillée. D'ailleurs, ce serait une de mes critiques d'ordre général du bill en

[Traduction]

qui disposerait de tout le temps voulu pour interroger le Commissaire sur son rapport et examiner et discuter d'autres questions relatives aux langues officielles. Je me demande cependant si, sous sa forme actuelle, l'article répondrait à ce but et en quoi exactement il diffère des dispositions de l'article 34(2) de la *Loi sur les langues officielles*. Je ne poserai, à titre d'exemple, qu'une seule question: a-t-on l'intention d'exclure la Chambre des Communes du processus d'examen de ces rapports et, dans ce cas, qu'avaient exactement en tête les rédacteurs du projet de loi lorsqu'ils ont donné cette forme à leur texte?

By way of conclusion, may I say that I have a great deal of sympathy for the intentions that underlie many of the proposals on linguistic matters which are put forward in the Bill. However, I remain to be convinced that, as formulated, they would add a great deal of substance. It is I realize, especially difficult in contemporary Canada to set down a series of goals, rights and safeguards which it is realistic to expect would both meet with the approval of a majority of Canadians and at the same time advance the cause of linguistic reform. I hope, therefore, when I say that the present proposals fail in my view to satisfy those two ends, that it will not be thought that I dismiss them too lightly or underestimate the complexity of the task.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you, Mr. Yalden.

Messrs. Breau, Richardson, and Dawson.

Mr. Breau: Mr. Yalden, you said that the proposed charter of rights and freedoms does not go as far in the linguistic field as the Official Languages Act. Our witness yesterday, Mr. Laforest, told us that it was better for the constitution to be a document discussing certain legal questions without going into too great detail. The Constitution should express a political will and contain political symbols for a country without being too detailed.

I feel that it is for this reason that the Charter is not as detailed as the Official Languages Act.

But I don't agree with you when you say that because of this, language rights will be affected. After all, you and the Act will remain and you are not a servant of the government but a servant of Parliament. You can be dismissed only on a two-thirds vote of both Houses and this provision is unchanged.

In view of this, do you not think that even though the constitutional guarantee is not as specific as the Official Languages Act, your Office constitutes a political guarantee?

Mr. Yalden: First of all, I am in complete agreement with you and Mr. La Forest that a constitution should not be too specific. One of the general criticisms which I level against the Bill is, namely, that it is too detailed. It is so detailed that it is

[Text]

question: je crois que c'est trop détaillé. C'est détaillé au point où il est difficile de comprendre, plus que difficile de comprendre à certains endroits, à mon avis.

Donc, j'ai eu un peu de difficulté à exprimer ma propre objection sur ce point. Ce n'est pas parce que ce n'est pas aussi détaillé que la Loi sur les langues officielles. En lisant le texte, évidemment, on interprète, on essaye de comprendre. Mais à la lecture du texte, moi et mes collaborateurs, nous avons conclu qu'il y avait certaines choses qui semblaient manquer. Par exemple, on ne parle pas aussi clairement que dans la Loi sur les langues officielles de l'égalité de statuts des deux langues. Cela c'est clair! Ce n'est pas une question de détail. Au contraire, l'article 2 de la Loi sur les langues officielles est plutôt éloquent. Ce n'est pas une affaire de juriste très détaillée, mais c'est un élément qui manque dans le nouveau bill. On s'est demandé pourquoi.

M. Breau: Alors, d'après vous, est-ce que c'est . . .

M. Yalden: Ce n'est pas une question de détail.

M. Breau: Mais cette lacune-là, d'après vous, est-ce une lacune réelle ou une lacune symbolique?

M. Yalden: Les symboles sont très réels . . .

M. Breau: Oui, oui. J'accepterais votre point de vue si vous disiez que c'est une lacune symbolique. Mais je veux faire la différence . . .

M. Yalden: Je ne sais pas. Je crois que c'est même très réel, monsieur Breau. Tout dernièrement, et d'ailleurs cela continue, le fait que les deux langues soient égales a influencé les juges dans un sens ou dans un autre. Cela a certainement influencé les Gens de l'air qui sont allés devant les tribunaux pour demander certains droits d'usage du français dans les avions. Si ces mots ne sont pas dans la Constitution, ils sont toujours dans la Loi sur les langues officielles, évidemment. Mais je suppose que devant les tribunaux, les avocats attireraient l'attention sur le fait qu'ils ne sont pas dans la Constitution et argumenteraient que la Constitution est manifestement plus importante qu'une simple loi de la Chambre, même s'il s'agit de la Loi sur les langues officielles. C'est pour ces raisons-là que nous avons voulu attirer l'attention du comité ce matin sur ces lacunes.

M. Breau: Je vous remercie de l'avoir fait. Personnellement, je vais certainement étudier cela de très près.

Mais revenons à l'autre partie de ma question. Pour ce qui est de questions qui ne sont pas d'ordre juridique, pour ce qui est de la dimension administrative de la Loi sur les langues officielles, croyez-vous vraiment que le statut particulier de votre office constitue une protection politique, sinon constitutionnelle?

M. Yalden: Ah oui, je le crois bien.

M. Breau: Maintenant, pour ce qui est de la question du droit à l'enseignement, vous suggérez l'idéal, à mon avis, mais vous êtes d'accord avec moi pour dire que dans le contexte politique actuel, la province de Québec n'accepterait jamais le principe que vous énoncez. Avec vous, j'aimerais continuer de supplier le Canada d'accepter ce principe là. Je pense que c'est équitable . . .

M. Yalden: Cela, je le sais . . .

[Translation]

difficult to understand and even more than difficult to understand, to my mind, in certain passages.

It seems I have had some difficulty in getting across my objection on this point. It is not because it is not as detailed as the Official Languages Act. Of course, in reading the text, one interprets and attempts to understand. From my own reading of the text, my associates and I concluded that there were certain things lacking. For example, reference is not made as clearly as in the Official Languages Act to the equality of status of the two languages. This is quite clear. It is not only a point of detail. Section 2 of the Official Languages Act, on the other hand, is quite eloquent on this point. This is not a detailed legal point but an element which is lacking in the new bill. We wondered why.

Mr. Breau: In your opinion, is this then . . .

Mr. Yalden: It is not a matter of detail.

Mr. Breau: . . . in your opinion, then, is this a real lack or a symbolic one?

Mr. Yalden: Symbols are very real . . .

Mr. Breau: Yes. I would accept your point of view if you said that this is a symbolic lack. But I want to make a distinction.

Mr. Yalden: I do not know. I think it is very real indeed, Mr. Breau. The equality of the two languages has influenced judges in one way or another and we have had recent examples. The French Language Air Association was certainly influenced by this in deciding to go to court in an attempt to obtain certain rights for the use of French in airplanes. Even though the words are not in the Constitution, they will still be in the Official Languages Act. But I suppose that in court cases, lawyers will not fail to point out this lack in the Constitution, arguing that the Constitution is obviously more important than a single Act of Parliament, even if it is the Official Languages Act. It is for this reason that we wanted to draw the Committee's attention this morning to such omissions.

Mr. Breau: Thank you for doing so. Personally, I intend to take a close look at this matter.

But let us get back to the other part of my question. Outside of legal points, in matters concerning the administrative dimension of the Official Languages Act, do you agree that the particular status of your Office constitutes a political, if not a constitutional, guarantee?

Mr. Yalden: Yes, indeed.

Mr. Breau: As for the choice of language of instruction, I feel that your suggestion is ideal but you agree that in the present political context, the Province of Quebec would never accept the principle which you enunciated. I would go along with you in entreating Canada to accept this principle. I think that it is fair . . .

Mr. Yalden: I realize . . .

[Texte]

M. Breau: ... mais vous comprenez qu'en essayant de convaincre la province de Québec de donner ce droit à l'enseignement, on irait à l'encontre de la thèse du gouvernement actuel, non seulement du gouvernement actuel mais d'autres forces nationalistes politiques au Québec qui sont importantes.

M. Yalden: D'accord. On sait très bien que la position des différents partis politiques au Québec diffère assez profondément sur ce point mais pas sur la question de l'enseignement aux immigrants. Il ne semble pas y avoir une très grande différence entre les partis politiques. J'ai personnellement assez longuement pensé à cette question en préparant mes commentaires pour aujourd'hui, et j'en ai longuement discuté avec mes collègues, mes collaborateurs. On reconnaît fort bien que cela n'est pas acceptable au Québec pour l'instant, et d'ailleurs peut-être dans d'autres provinces aussi. Ce n'est pas seulement au Québec qu'une entière liberté de choix serait acceptée dès demain. Nous nous disons cependant, quand vous essayez de mettre des paroles sur papier, paroles qui vont devenir la constitution, vous essayez de mettre sur papier les droits fondamentaux du peuple canadien. Si vous commencez à vous dire ceci n'est pas probablement acceptable à tel ou tel parti au Québec, et cela peut-être pas tellement acceptable à tel ou tel parti politique en Alberta, ou en Saskatchewan ou en Nouvelle-Écosse ...

• 1230

M. Breau: Oui, mais ...

M. Yalden: Où est-ce que vous vous en allez? Vous n'avez alors plus rien dans votre constitution ... Et d'ailleurs je le vois dans ce bill; je trouve que le Bill est faible parce qu'on a tenu compte un peu trop de la situation présente et pas suffisamment de ce qu'on devrait essayer de créer dans ce pays qu'est le Canada.

M. Breau: Je m'excuse si j'essaie de vous interrompre, c'est parce que le président me guette, et je suis limité.

Évidemment, j'ai la même volonté politique que vous, croyez-moi; mais ceci c'est un exercice politique, et personnellement je songe à essayer de convaincre mes collègues de recommander ce que vous recommandez. Il faut cependant arriver à la politique réelle qui est telle que l'on sait que cette question-là ne sera pas acceptée dans le contexte politique actuel, peut-être à cause de d'autres provinces mais surtout pas à cause du Québec.

Comme politicien, comme parlementaire c'est mon dilemme de continuer à recommander des choses qui ne seront pas, je le sais, acceptées. C'est peut-être pour cette raison-là aussi que le Bill, dans votre idée, est un peu dilué parce qu'il cherche à rencontrer la réalité politique.

Ma dernière question. Sur le problème de la double majorité, je suis d'accord avec votre critique du mécanisme de la désignation francophone et anglophone; j'ai dit cela auparavant. Quand même, êtes-vous d'accord que l'idée de donner un rôle particulier à la deuxième chambre dans le domaine linguistique est important avec un autre mécanisme?

M. Yalden: Oui, je trouve qu'une chambre ayant une participation spéciale venant des provinces devrait avoir un rôle

[Traduction]

Mr. Breau: ... but, in attempting to convince the Province of Quebec to grant such a right in the field of education, we would be going against the thesis of the present government; and not only the present government but other important nationalist political forces in Quebec.

Mr. Yalden: Yes. We realize that there is quite a wide divergence in the position of the different political parties in Quebec on this point, though this is not the case as far as the education of immigrants is concerned. The political parties do not seem to differ greatly on that point. While preparing my comments for today, I considered this question at length and I discussed it with my colleagues, my collaborators. We well recognize that fact that this might not be acceptable in Quebec for the time being but it might not be acceptable for other provinces either. Quebec would not be alone in rejecting complete freedom of choice were it to be suggested tomorrow morning. However, we take into consideration the fact that when you try to put these words down on paper, words that will become our Constitution, you are trying to put down on paper the fundamental rights of the Canadian people. If you start saying that this is probably not acceptable for such and such a party in Quebec, or for such and such a political party in Alberta, Saskatchewan, or in Nova Scotia ...

Mr. Breau: Yes, but ...

Mr. Yalden: Where are you going? You then have nothing left in your Constitution and, in effect, I can see that in this Bill. I think the Bill is weak because too much consideration has been given to the present situation and not enough to what we should try to create in this country, our Canada.

Mr. Breau: Excuse me for trying to interrupt you, but the Chairman is watching me and my time is limited.

Believe me, I obviously have the same political goals as you do, but all of this is only an exercise in politics and, personally, I think I will try to convince my colleagues to recommend what you are proposing. We must, however, consider the reality of politics which, as we know, is that this question will not be accepted in the present political context, maybe because of some other provinces, but certainly not because of Quebec.

As a politician and Parliamentarian, it is my dilemma that I have to continue recommending measures that I know will never be accepted. Maybe this is why, in your view, the bill is somewhat watered down, since it tries to respond to current political realities.

This is my last question. As I have said before on the problem of the double majority, I agree with your criticism of the francophone and anglophone designation mechanism. Nevertheless, do you agree it would be important to give a particular role regarding linguistic rights to the Second House?

Mr. Yalden: Yes, I believe a Second House with special input from the provinces should play a special role in linguistic

[Text]

spécialement à jouer dans le domaine linguistique. Je trouve cela une très bonne idée, en plus des mécanismes de votes spéciaux sur les questions importantes. Je ne trouve pas, par contre, la double majorité une bonne idée.

M. Breau: Je suis parfaitement d'accord avec vous là-dessus. Sur la question du rapport, évidemment, ce serait peut-être le rapport automatiquement référé là pour reconnaître le rôle particulier d'une autre chambre sur une question linguistique. Pour ce qui est de la Chambre des communes, évidemment, votre budget y est voté chaque année, donc la Chambre des communes pourrait examiner vos idées.

M. Yalden: Oui.

M. Breau: Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Richardson.

Mr. Richardson: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I would like to say I agree wholeheartedly with Mr. Yalden and his comment that the bill is too detailed. I hear all the time from constituents and others that they want less in the Canadian constitution, not more. I believe most Canadians rely, and want to rely, on the supremacy of Parliament and the supremacy of their legislatures, within their provinces, and not the supremacy of a written constitution, particularly when it gets beyond the areas of all-important division of powers, which is perhaps the only real purpose for a constitution in Canada. Therefore I am glad he has underlined that, and I hope the Committee will strike out of the bill rather than add to it.

Now, on the most fundamental question—it goes beyond the wording—I think in the area of language rights, the question the Committee must ask themselves is the extent to which there should be language rights in the Constitution of Canada beyond those already there in Section 133 of the British North America Act. I think in order to answer that fundamental question, the Committee would want to think about and analyze the problem. What is the problem?

• 1235

All of us know that Canada has a very serious problem of language difference, but where is that problem? What is the nature of that problem? I suggest to you that it is more regional or local than it is national, and I think it must be solved regionally and not nationally.

I think in fact to try to solve our difficult problem of language difference with a national solution such as Bill C-60 attempts to do, in the Constitution, does not solve our problem. It only extends the problem of language difference. Therefore, I think we have to look very hard at adding any language rights beyond those that are very clearly set out and which have worked well, now in the British North America Act.

[Translation]

matters. I think this would be a very good addition to the special voting mechanisms on important matters. On the other hand, I do not think the double majority is a good idea.

Mr. Breau: I quite agree with you on that. As for the report, obviously this report might be referred automatically so as to recognize a particular role of another House on linguistic matters. As for the House of Commons, your Estimates are voted there every year, so the House of Commons could study your suggestions.

Mr. Yalden: Yes, indeed.

Mr. Breau: Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Richardson.

M. Richardson: Merci, monsieur le président. D'abord, j'aimerais dire à M. Yalden que je suis tout à fait d'accord avec lui quand il affirme que le bill est trop détaillé. Mes commentants et d'autres me disent continuellement qu'ils veulent moins d'éléments dans la Constitution, pas plus. Je crois que la plupart des Canadiens dépendent et veulent dépendre de la suprématie du Parlement et de leur législature au sein de leur province, et non pas sur la suprématie d'une Constitution écrite, particulièrement lorsqu'elle va au-delà du très important partage des pouvoirs qui est peut-être la seule véritable raison d'être de la Constitution du Canada. Conséquemment, je suis heureux qu'il ait souligné ce fait et j'espère que le Comité retirera des dispositions du projet de loi plutôt que d'en ajouter.

Abordons maintenant la question la plus importante; dans le domaine des droits linguistiques les membres du Comité doivent se demander dans quelle mesure on devrait intégrer dans la Constitution du Canada des droits linguistiques dépassant ceux déjà prévus à l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Afin de répondre à cette question fondamentale, je crois que le Comité devrait bien analyser la question. Quel est le problème?

Nous savons tous que le Canada fait face à un important problème de différences linguistiques, mais à quel niveau se situe exactement ce problème. Quelle est la nature du problème? A mon avis, la difficulté se situe plus à l'échelle régionale ou locale qu'à l'échelle nationale, et elle devrait donc être résolue régionalement, et non nationalement.

De fait, je pense qu'en essayant de faire face aux difficiles problèmes des différences linguistiques par des mesures constitutionnelles nationales telles que celles proposées dans le Bill C-60, nous ne trouverions pas la solution à notre problème. Nous ne ferions qu'accroître le problème des différences linguistiques. Conséquemment, nous devons sérieusement réfléchir avant de prévoir des droits linguistiques qui iraient au-delà de ce qui est déjà clairement établi dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et qui jusqu'à maintenant ont été satisfaisants.

[Texte]

Secondly, I think we must be very clear about the amending procedure in relation to language rights. I know that is beyond Mr. Yalden's immediate jurisdiction, but the proposal that has been put forward by the government for the last several years includes a veto for the province that has the greatest interest in the minority language, in the French language. If we are going to have an amending procedure that gives a veto to the Province of Quebec and then we are going to add substantial language rights to what are now in the British North America Act, we are clearly trying the hands of future generations of Canadians. We are no longer going to be able to make a judgment without having to go through a rigid amending procedure, which I think would be, in effect, impossible.

So I say that I do not think we can add any language rights until we know whether the amending procedure is going to be a flexible one, as some have suggested, a national referendum of 50 per cent, for example, or as was suggested a day or so ago, a ten-year review process. If we have that kind of amending procedure, then I think we can look differently at the language rights, but the combination of putting in language rights and then a rigid amendment procedure is a lock-up which I am certain the Canadian people will not accept.

I find that also in my extensive correspondence, a growing opposition, not just to that aspect but to other parts of this bill. I expect, Mr. Chairman, as I said when I spoke to the Committee before, that this bill will be withdrawn by the government. The government now seems isolated as almost the only supporter of the bill. The premiers and the media and the Senate and others are in opposition. So I think the bill will be withdrawn, should be withdrawn, because it does not reflect the national will, but in the meantime we have to try to clarify some of the points that I have raised.

Mr. Yalden: Perhaps I may comment very briefly on each of those two points.

As to the first, I suppose I have to beg to differ with Mr. Richardson. I believe that we can and should have certain basic rights, language rights, along with other rights, of course, included in the constitution and entrenched by virtue of agreement among the eleven governments concerned.

I think those provisions should relate basically to three things, construed in a very broad way: first, the service by one's government, be that government the federal government or the government of the province in which one lives; secondly, service, if you can call it service, if the word is correct, before the courts, when one finds oneself in that position, if one does—it seems to me we cannot be judged a civilized country until and unless we ensure language rights for those who are before the courts—and certainly, and thirdly, and equally importantly, the matter of education.

[Traduction]

Je pense que nous devons très bien définir les procédures d'amendement relatives aux droits linguistiques. Je sais que cela dépasse la compétence immédiate de M. Yalden, mais les propositions présentées par le gouvernement au cours des dernières années accordent le droit de veto à la province ayant le plus d'intérêt à protéger la langue minoritaire, la langue française. Si nous adoptons une formule d'amendement accordant le droit de veto à la province de Québec pour ensuite ajouter d'importants droits linguistiques à ce qui se trouve déjà dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, nous imposons nettement des contraintes aux générations futures de Canadiens. Nous ne serons plus en mesure de prendre des décisions sans devoir nous soumettre à une procédure d'amendement rigide ce qui, à mon avis, créerait une situation impossible.

Je crois donc que nous ne pouvons ajouter aucun droit linguistique avant de savoir si la procédure d'amendement sera souple comme certains l'ont proposé, si nous aurons recours à un référendum national à 50 p. 100 ou si nous adopterons un processus de révision décennale, comme on l'a proposé il y a quelque temps. Si nous adoptons une telle procédure d'amendement, alors je crois que nous pourrions concevoir différemment les droits linguistiques; mais si en plus d'accorder d'autres droits linguistiques nous adoptions une procédure d'amendement rigide nous créerions une situation d'immobilisme que les Canadiens n'accepteraient pas, j'en suis certain.

Dans les nombreuses lettres que j'ai reçues, j'ai pu sentir une opposition croissante non pas seulement à cet aspect mais à d'autres parties de ce projet de loi. Monsieur le président, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire devant ce Comité, j'espère que le gouvernement retirera ce projet de loi. Le gouvernement semble maintenant être le seul à appuyer le bill. Les media, les premiers ministres, le Sénat et d'autres s'y opposent. Je crois donc que le projet de loi sera retiré, qu'il devrait être retiré car il ne reflète pas la volonté nationale; en attendant, nous devons essayer d'obtenir des précisions sur certaines des questions que j'ai soulevées.

M. Yalden: Peut-être me permettez-vous de faire quelques brèves remarques à propos de ces deux commentaires.

Quant au premier argument, je dois insister sur mon désaccord avec M. Richardson. Je crois que nous pouvons et nous devons prévoir certains droits linguistiques, en même temps que d'autres droits qui seraient intégrés à la constitution à la suite d'une entente des 11 gouvernements en cause.

Fondamentalement les dispositions doivent viser trois aspects très généraux: d'abord, le service que doit donner le gouvernement, que ce soit le gouvernement fédéral ou le gouvernement de la province où l'on réside; deuxièmement le service si on peut l'appeler ainsi, offert par les tribunaux, il me semble qu'on ne peut-être jugé un pays civilisé à moins d'assurer aux accusés leurs droits linguistiques et, troisièmement un aspect aussi important que les autres, c'est-à-dire l'éducation.

[Text]

Now, I do not think this is impossible to realize. I observe that the premiers of the provinces have said, and I quote from a communiqué of their meeting earlier this year in February:

Each child of French-speaking or English-speaking minority is entitled to an education in his or her language in the primary or secondary schools in each province wherever numbers warrant.

Now, that is not far from the language of the bill, except it is written in English you can understand whereas the bill is not.

An hon. Member: That is true enough.

Mr. Yalden: If the premiers of the 10 provinces think that can be done, I personally do not see why it cannot at some stage be put in the Constitution as a fundamental right that you cannot fiddle around with too readily. I think the same is true of the courts and education. Now, Mr. Richardson made the observation that this was largely a regional problem or a local problem. I might be prepared to go some distance to agreeing with him. It is certainly a regional problem in that the largest proportion of the minority by far is situated in Ontario, New Brunswick and Quebec. That is a very big region, mind you. Whether the word "local" applies in the sense of a local work or undertaking and that kind of thing, I would hesitate to say.

But even if that is the area in which you find more than 90 per cent of the minority populations, English and French, we still have to ask ourselves what level of services, for example in education, in the courts, and from the government—and by the way, when I say from the government I include such things as broadcasting by the state broadcasting company and so on—what level of service is going to be provided outside this region? As far as I am concerned this is not a matter you need to argue out on the basis of historical analogy and who won the battle of the Plains of Abraham and whether we are two founding peoples or not. It is a matter that can be put down in terms of the demographic facts of Canada as we know them today, and the social facts of Canada as we know them today. If we are going to have one country in which people can move back and forth, then they are going to expect certain services in both languages in every corner of this country.

Now, clearly you cannot have the same level of service in French in Vancouver as you expect in Moncton, or the same level of service in English in Rimouski as you expect in Quebec.

But taking these practical factors into account, and they are taken into account by everybody as far as I can see, I believe there is every reason to think these fundamental rights not only can but must be included in the constitution if we are going to have a state that will be around to enjoy the fruits of that constitution.

Your other remark, Mr. Richardson, about amending formulae, I am not really competent to comment on. I would offer the layman's observation that it has always seemed to me that all amending formulae of all constitutions tend to be a little bit rigid. That is the whole purpose of a constitution, that

[Translation]

Je ne crois pas que ce soit impossible d'atteindre ces trois objectifs. Je note que les premiers ministres des provinces ont déclaré, et je cite un passage du communiqué de leur réunion de février:

Chaque enfant d'une minorité francophone ou anglophone a le droit d'être instruit dans sa langue au niveau primaire et secondaire dans chaque province où le nombre le permet.

Cette déclaration est semblable à ce qui est dit dans le projet de loi tout en étant écrit dans un anglais qu'on peut comprendre tandis que le bill ne l'est pas.

Une voix: C'est bien juste.

M. Yalden: Si les premiers ministres des 10 provinces croient que cela est possible, je ne sais vraiment pas pourquoi on ne pourrait pas entériner dans la constitution ce droit fondamental pour qu'il ne puisse pas être modifié facilement. C'est la même chose au sujet des tribunaux et de l'instruction. Or, M. Richardson a noté que c'était surtout une question régionale ou locale. Je suis d'accord avec lui dans une certaine mesure. C'est évidemment un problème régional, puisque la plus grande partie de la minorité se retrouve surtout en Ontario, au Nouveau-Brunswick et au Québec. Bien sûr c'est une très grande région. Mais j'hésite à interpréter le terme «local» dans ce contexte.

Même si c'est la région qui compte plus de 90 p. 100 de la population minoritaire, anglaise ou française, il faut toujours se demander quel sera le niveau de service, en matière d'instruction, devant les tribunaux, de la part du gouvernement, et ici je comprends par exemple la radiodiffusion par la société de l'État, etc; quel niveau de service doit être fourni à l'extérieur de cette région? A mon sens, ce n'est pas un sujet à traiter en fonction de l'histoire et de la bataille des plaines d'Abraham, ou en déterminant si nous sommes effectivement deux peuples fondateurs ou non. Il s'agit de se fier aux faits démographiques sociaux du Canada actuel, tels que nous les connaissons aujourd'hui. Si on veut créer un pays où les gens peuvent se déplacer facilement, ils auront le droit de s'attendre à certains services dans les deux langues dans tous les coins du pays.

Évidemment, on ne pourra offrir le même niveau de service en français à Vancouver qu'à Moncton, où le même niveau ni de service en anglais à Rimouski qu'à Québec.

En tenant compte de ces facteurs, dont tout le monde tient compte, je crois qu'il est absolument nécessaire que ces droits soient consacrés dans une constitution si on veut créer un État qui persistera pour que nous puissions jouir des fruits de cette constitution.

Quant à votre autre remarque, monsieur Richardson, concernant les formules d'amendements, je ne suis vraiment pas compétent pour en discuter. En profane, je dirais que les formules d'amendements de toutes les constitutions m'ont toujours semblées un peu rigides. Évidemment une constitution

[Texte]

you cannot change it too quickly. But whether and in what way it should be amendable and whether you should have to agree on an amending formula first and only then on the contents of the constitution or vice versa, I would leave to others who are more knowledgeable than I.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry, Mr. Richardson, but the 10 minutes have expired. I still have five other names and if we have time I will recognize you at the end.

Mr. Dawson.

M. Dawson: J'aimerais commencer à propos du commentaire de M. Richardson. The BNA Act worked well. Maybe it did, but certainly not for French Canadians either in Quebec or outside the province of Quebec.

• 1245

Mes questions sont surtout relatives aux faiblesses dont vous parlez dans le projet de loi. Lorsque vous dites qu'il néglige de faire état des services au public voyageur à l'intérieur du Canada, est-ce que vous avez l'impression que par le biais du projet de loi, la faiblesse de la Loi sur les langues officielles concernant les corporations de la Couronne serait détournée, et je pense à Air Canada, étant donné qu'il n'existe pas d'endroit physique précis pour un avion, et que les gens pourraient dire que les hôtesse de l'air ou les pilotes francophones ne pourraient pas parler français dans un avion parce que ce n'est pas un siège social? Est-ce qu'on doit faire un sondage dans chaque avion pour savoir s'il y a une minorité assez forte de francophones pour qu'on puisse leur laisser parler français?

M. Yalden: Ce que je voulais dire, et M. Breau y a touché un peu tout à l'heure, si la loi est détaillée telle que le projet l'est en ce moment, il me semble alors qu'il y a des lacunes. Si on ne mentionne pas le public voyageur, oui un avion ce n'est pas un siège social et ce n'est pas ceci et ce n'est pas cela. Donc, d'où viendrait le droit de parler français ou d'exiger un service en français? Maintenant si la constitution n'était pas aussi détaillée que ce projet-ci, il n'y aurait pas besoin de mentionner le public voyageur ou les droits des Canadiens à l'extérieur du pays, etc. C'est le libellé du gouvernement que je critiquais. Je ne dis pas dans une constitution genre américaine, disons, où on parle des libertés fondamentales de tous les hommes etc, on parlerait du public voyageur. Surtout pas sur Air Canada!...

M. Dawson: Est-ce que les expériences passées avec des sociétés comme Air Canada nous permettent de croire qu'avec un préambule plus détaillé, les Canadiens-français auraient une meilleure protection? Ou le gouvernement, après de mauvaises expériences dans le passé, ne devrait-il pas se sentir peut-être obligé de tout détailler? Ce qui implique automatiquement qu'il va y avoir des incidents de parcours dans lesquels des avions vont être oubliés.

M. Yalden: Les exigences sont déjà là dans la Loi sur les langues officielles. Il est très clair qu'un service bilingue est exigé dans les avions d'Air Canada et dans mon bureau on a régulièrement des plaintes au sujet de lacunes quant au service dans les deux langues officielles. Je ne crois pas que cela

[Traduction]

doit résister à des changements trop rapides. Mais je laisserai aux experts de décider ce qui doit être amendable, et la façon de procéder, ou de décider si on doit avoir une entente d'abord sur une formule d'amendements, avant même de discuter du contenu d'une constitution et vice-versa.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je regrette, Monsieur Richardson, mais vos 10 minutes sont écoulées. J'ai encore 5 personnes qui veulent la parole, et si nous avons le temps, je vous donnerai un second tour à la fin.

M. Dawson

Mr. Dawson: I would like to comment on the remark of Mr. Richardson. It se peut que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique nous ait très bien servi, mais ce n'est certainement pas le cas pour les canadiens-français, soit dans le Québec ou à l'extérieur de cette province.

My remarks are concerned with the deficiencies of the bill which you have mentioned. When you say that the bill has neglected to take into account services to the travelling public within Canada, is it your impression that this bill would allow for the correction of the weakness of the Official Languages Act concerning Crown corporations? I am thinking in terms of Air Canada, seeing that there is no specific physical location for an aircraft, and that people could say that Francophone hostesses and pilots could not speak French in an aircraft because it is not the head office of the company? Would it be necessary to hold a survey in each aircraft in order to determine if the Francophone minority is large enough to allow them to speak French?

Mr. Yalden: What I meant to say, and Mr. Breau touched upon the subject a few moments ago, is that if the act is as detailed as the actual bill it seems to me that there are some oversights. If the travelling public is not mentioned, a plane then is not a head office and is neither this nor that. Therefore, what would be the basis for the right to speak French or to require service in French? However if the Constitution were not as detailed as this bill, there would be no need to mention the travelling public or the rights of Canadians outside the country, et cetera. It is the present wording that I am criticising. I am not saying that in an American type constitution, for example, where the fundamental liberties of man are mentioned, et cetera, that we should mention the travelling public. Certainly not in relation to Air Canada!...

Mr. Dawson: Do you think that our past experiences with corporations such as Air Canada would allow us to believe that armed with a more detailed preamble, French Canadians could expect better protection? Or should not the government, as a result of previous bad experiences, feel obliged to spell things out? This implies automatically that we can expect certain incidents where provision for planes will have been overlooked.

Mr. Yalden: The requirements are already provided in the Official Languages Act. It states quite clearly that bilingual service is required in the aircraft of Air Canada. And my office regularly receives complaints regarding deficiencies of service in both official languages. I do not think these would

[Text]

changerait avec l'adoption d'une constitution même si cette constitution avait des articles détaillés à ce sujet. La loi est déjà là, autrement dit.

M. Dawson: Est-ce que les poursuites qui ont eu lieu concernant Air Canada n'auraient pas été plus faciles avec une implication dans la constitution de la protection des droits des francophones?

M. Yalden: Si on vise une constitution détaillée, d'accord. Mettons à ce moment-là les détails des lois pour les deux groupes linguistiques qui peuvent se faire servir dans leur langue. Si on ne met pas les détails, si cela doit rester général, je ne mettrais pas ces détails-là. Mais de toute façon, les exigences pour le public voyageur sont déjà dans la Loi sur les langues officielles. Et on en est toujours à forcer Air Canada à respecter ces exigences.

M. Dawson: Est-ce que le problème se pose de la même façon dans les ambassades et les consulats du Canada?

M. Yalden: Oui, en ce sens que sous l'égide de la Loi sur les langues officielles, il y a des exigences pour que ce service soit disponible à l'étranger donc dans les ambassades en particulier, ce qui n'est pas dans le Bill. Mais encore une fois je donnerai la même réponse: l'exigence est déjà loi par le biais de la Loi sur les langues officielles et on s'est demandé pourquoi cela ne figurait pas dans le nouveau projet.

M. Dawson: Dernière question monsieur le président.

Concernant l'éducation, croyez-vous que des accords de réciprocité tels que ceux qui avaient été proposés par la province de Québec pourraient ne pas rendre obligatoires vos propositions dans la constitution si les provinces pouvaient s'entendre entre elles? Ou faudrait-il, selon vous, une protection bien définie au niveau de l'éducation?

• 1250

M. Yalden: Je suis tout à fait en faveur d'une entente multilatérale entre les dix provinces. J'avais dit auparavant que l'idée précise mise de l'avant par le gouvernement du Québec sur les accords de réciprocité me laissait un peu rêveur parce que je me suis demandé si cela impliquerait une dizaine d'accords différents entre la province X et les provinces Y, Z, etc? Quelle stabilité donnerait un tel régime à la minorité? C'est-à-dire si le Québec avait un accord de réciprocité avec la province X et que le gouvernement de la province X changeait et dénonçait l'accord de réciprocité, où en seraient-ils? Je préfère, à des accords individuels de réciprocité, un accord multilatéral qui engloberait toutes les provinces concernées par l'éducation.

Maintenant, il me semble que cela serait une bonne idée si les provinces étaient d'accord pour avancer un pas de plus et incarner ce régime multilatéral dans ce que nous appelons notre loi fondamentale, notre constitution. Et cela pourrait se faire de façon permanente si on avait l'appui des dix provinces, même sans le fédéral.

M. Dawson: Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Stanfield.

[Translation]

change following the adoption of a constitution, even if that constitution contained very detailed sections on this matter. In other words, the law already exists.

Mr. Dawson: Would not the law suits concerning Air Canada have been settled more easily if the protection of the rights of Francophones was implied in the constitution?

Mr. Yalden: If we intend to draft a detailed constitution, I would agree. In such a case, let us include the detail of those acts specifying the circumstances in which the two language groups may be served in their own language. However, if we wish to avoid detail, and remain general, such details cannot be included. In any case, the requirement regarding the travelling public are already provided for in the Official Languages Act. And we are still trying to compel Air Canada to respect those requirements.

Mr. Dawson: Has not the same problem arisen in the embassies and consulates of Canada?

Mr. Yalden: Yes, in that under the Official Languages Act, there are requirements that service be available outside of Canada, specifically in embassies, a provision which is not included in the bill. But again I would give you the same answer: the requirement has already been enacted within the Official Languages Act, and we are simply asking why it does not appear in this new bill.

Mr. Dawson: This will be my last question, Mr. Chairman.

In regard to education, do you not feel that the reciprocal agreements as proposed by the Province of Quebec would do away with the need for your proposals in a constitution if the provinces could agree? Or do you think there should be very well defined protection in the educations field?

Mr. Yalden: I am quite in favour of a multilateral agreement between the ten provinces. I said before that the specific suggestion put forward by the Quebec government concerning reciprocal agreements seemed a little vague because I wondered if that meant a dozen different agreements between Province X and Provinces Y, Z, etcetera? What kind of stability would that afford a minority? In other words, if Quebec had a reciprocal agreement with Province X and the government of Province X were to change and denounce the reciprocal agreement, what would the result be? To individual reciprocal agreements then I prefer a multilateral agreement involving all provinces concerned with education.

Now, it seems to me it would be a good idea if the provinces agreed to go one step further and entrench that multilateral system in what we call our fundamental legislation, our Constitution. And things would then be set up on a permanent basis if all ten provinces were to agree even without the federal government.

Mr. Dawson: Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Stanfield.

[Texte]

Mr. Stanfield: Mr. Chairman. Mr. Yalden is appearing, as he has indicated, before the Committee today in his capacity as Commissioner of Official Languages. As I understand him, one of the first points that he makes with emphasis is that he is concerned that if the bill were adopted it might restrict or reduce the degree of equality between the two official languages which has been provided by the Official Languages Act which is now in place today. I want to make certain I do not misunderstand him in that respect. Is that a correct interpretation?

Mr. Yalden: Yes, sir.

Mr. Stanfield: Secondly, in the same capacity as Commissioner, he is expressing concern with regard to the educational provisions that there will be no freedom of choice for the majority, not applying, for example, to landed immigrants, non-citizens in Canada, as well as citizens outside the country, that this, too, is a down-grading misjudgment of the concept that has been adopted on a federal basis at least in Canada. I do not want to put him in an unfair position but is he, in effect, saying to us that you had better not give any provisions in the Constitution but leave things as they are with regard to language than to adopt these proposals which he has described as very imperfect?

Mr. Yalden: Mr. Chairman, I do not think it is an unfair question but it is a hard one.

Mr. Stanfield: I will make it a little easier. Are you, in effect, saying that in view of the prospects or the possibilities of agreement for the provinces accepting some educational proposals which could then be put in the Constitution, in view of the prospects to which you have alluded, you, in your capacity as Official Languages Commissioner, would regret Parliament entrenching in the Constitution these very imperfect linguistic educational provisions?

Mr. Yalden: I guess I would have to answer that question in the affirmative, Mr. Chairman. I think I would regret to see provisions, in my view, as insufficient as these enshrined in the Constitution and accorded, as the result, the degree of permanence that they would have. I would rather, I think, see us work towards something better. Now, there would of course be another way of doing this, and some people might accuse me of suggesting something that amounts to turning a blind eye to an unsatisfactory situation. You could in constitutional language express the right, as we see it, even in very limited form, in the sense, for example, in which the premiers of the provinces do in the quotation that I read out a short while ago, or in the sense in which the Bar Association does where it says, and I quote them,

[Traduction]

M. Stanfield: Monsieur le président. M. Yalden, comme il l'a dit, comparait devant le comité aujourd'hui en sa qualité de commissaire aux langues officielles. Si je l'ai bien compris, il a souligné qu'il s'inquiète de ce que l'adoption éventuelle du bill pourrait réduire ou diminuer l'idée d'égalité entre les deux langues officielles prévue dans la Loi sur les langues officielles actuellement en vigueur. Je veux être sûr de ne l'avoir pas mal compris à cet égard. Vous ai-je bien compris?

M. Yalden: Oui, monsieur.

M. Stanfield: Deuxièmement, toujours en sa qualité de commissaire, il s'inquiète des dispositions concernant l'éducation, de ce que la majorité n'aura pas la liberté de choisir et que cela ne s'applique pas, par exemple, aux immigrants reçus, qui ne sont pas des citoyens canadiens, aussi bien qu'aux citoyens qui se trouvent à l'extérieur du pays et qu'il s'agit là d'une interprétation dégradante de cette idée qui a été adoptée au Canada du moins au niveau du gouvernement fédéral. Je ne veux pas le mettre sur la sellette, mais prétend-il donc que mieux vaudrait ne pas prévoir de dispositions à cet égard dans la Constitution, que mieux vaudrait laisser les choses telles qu'elles sont en ce qui concerne la langue plutôt que d'adopter ces propositions dont il déplore lui-même le haut degré d'imperfection?

M. Yalden: Monsieur le président, je ne crois pas qu'on me mette ainsi sur la sellette, mais il sera difficile d'y répondre, à cette question.

M. Stanfield: Je vous rendrai la tâche un peu plus facile. En votre qualité de commissaire aux langues officielles, vous regretteriez que le Parlement entérine dans la Constitution ces dispositions très imparfaites concernant la langue d'éducation parce que vous croyez qu'il serait possible que les provinces s'accordent sur certaines dispositions concernant l'éducation, dispositions qui pourraient alors faire partie de la Constitution?

M. Yalden: Je dois donner une réponse affirmative à cette question, monsieur le président. C'est à grand regret que je verrais des dispositions que je juge si insuffisantes entérinées dans la Constitution surtout qu'elles tendraient alors à acquiescer ainsi une certaine permanence. Je préférerais que l'on trouve une meilleure solution. Évidemment, il y aurait une autre façon de faire et certains m'accuseront peut-être de regarder ailleurs pour ne pas avoir à contempler une situation insatisfaisante. Dans un langage très constitutionnel, on pourrait définir le droit, même de façon limitée, de la façon, par exemple, dont le font les premiers ministres des provinces dans la citation que je vous ai lue il y a quelques minutes ou de la façon dont le décrit le Barreau, et je cite:

• 1255

The Constitution should guarantee the right of a parent to have English or French as the language of instruction of his children in publicly supported schools in areas where the number of people speaking that language warrants this course.

La Constitution devrait garantir le droit du parent de choisir l'anglais ou le français comme langue d'instruction de ses enfants dans les écoles financées par le public dans les régions où le nombre de gens parlant cette langue justifie cette mesure.

[Text]

Perhaps one should say the government is being more honest by going into these details about what happens if you are not a member of the official language minority group or if you are not a citizen, if you are not this, if you are not that. I do not know whether that is wise. Maybe if we had not done that in the statement adopted by the premiers and in the statement adopted by the Bar Association committee, at least as I understand it, if you were to arrive here as a landed immigrant whose normal language was English, you probably would qualify for schooling—in the minority language, that is—whereas if I understand the bill correctly, you do not have any language rights if you are a non-citizen. And I have to confess that to me this is not a right. It is certainly not a constitutional right. It must be unprecedented to limit so-called fundamental rights in such a way. So, I am afraid I have to answer your question in the affirmative, Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: Mr. Chairman, I do not know if my time is up or not but in view of the lateness of the time, I will stop now and come back later on, perhaps on another occasion.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lee, Mr. Gauthier, Mr. Guay.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman. I think the Commissioner has answered my questions in the questioning posed to him by Mr. Stanfield in the sense that I think what he is saying is that we are dealing with a piece of legislation in Bill C-60 which is enabling, and very importantly in the constitution, and if we are going to give language rights which in effect represent basic human rights, we should spell them out and be very explicit, or better yet, not do so; leave it up to the determination, like the Official Languages Act, which you feel would be severely curtailed by the passage of a proposal like Bill C-60. This is quite an indictment, at least from my reading of what you are saying here this morning. It is very helpful to us in the interpretation of this bill.

The question, however, that I would like to ask you is this. The Canadian Bar Association made some comments and it had to do with languages other than the official languages, and they said that they would like to see this based more on a regional basis and allow the legislatures and even the federal government to give financial support to languages other than French and English. I am wondering how you feel about this, probably more so from the point of view of your own personal capacity as opposed to Commissioner of Official Languages.

Mr. Yalden: I would point out first of all there is a section in the Official Languages Act that says that nothing in the act should in any way derogate from the rights or privileges enjoyed by persons speaking languages other than English and French. I think that that should be maintained as part of the sum of fundamental rights that we have in this country. I personally am very much in favour of encouraging the development, the reinforcement of languages other than English and French, particularly in areas of this country where they have an historical meaning for people; for example, the German and

[Translation]

Peut-être devrait-on dire que le gouvernement est plus honnête en précisant dans le détail ce qui se passe si vous n'êtes pas membre d'un groupe minoritaire de langue officielle ou si vous n'êtes pas citoyen, si vous n'êtes pas ci ou ça. Je ne sais pas si c'est sage. Peut-être si cela n'avait pas été fait dans la déclaration faite par les premiers ministres et dans celle faite par le comité du Barreau, du moins si j'ai bien compris, un immigrant reçu arrivant ici dont la langue d'usage était l'anglais aurait probablement droit à l'école, c'est-à-dire dans la langue de la minorité, tandis que si j'ai bien compris le bill, toute personne qui n'est pas citoyen n'a pas de droits linguistiques. Et je dois avouer que cela ne me semble pas équitable. Ce n'est certainement pas un droit constitutionnel. Je crois que limiter des prétendus droits fondamentaux de la sorte, est un exemple sans précédent. Malheureusement, monsieur Stanfield, je dois répondre affirmativement à votre question.

M. Stanfield: Monsieur le président, je ne sais pas s'il me reste quelques minutes ou non, mais comme il se fait tard, je poserai mes autres questions un peu plus tard ou à une autre occasion.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Lee, M. Gauthier, M. Guay.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président. Je crois que le commissaire a répondu à mes questions dans la réponse qu'il a donnée à M. Stanfield, c'est-à-dire que je crois qu'il essaie de nous dire que le Bill C-60 est une mesure habilitante, très importante dans le contexte constitutionnel, et que si nous voulons accorder des droits linguistiques, qui sont des droits humains fondamentaux, nous devrions définir ces droits très clairement et très explicitement ou, mieux encore, n'en rien dire; autrement dit, se fier à une mesure comme la Loi sur les Langues Officielles qui, vous le craignez, verrait sa portée fortement diminuer par l'adoption d'une mesure de la nature du Bill C-60. C'est une accusation très sérieuse si j'ai bien compris ce que vous avez dit jusqu'ici. Cependant, cela nous est très utile pour étudier l'interprétation qu'on doit donner à ce bill.

J'aimerais vous poser la question suivante. L'Association du Barreau canadien a fait certains commentaires portant sur les langues autres que les langues officielles et elle voudrait que tout cela soit fondé sur une base régionale pour permettre aux assemblées provinciales et même au gouvernement fédéral d'accorder un appui financier lorsqu'il est question de langues autres que le français et l'anglais. Je me demande ce que vous en pensez et j'aimerais vous en entendre parler en votre nom propre plutôt qu'en votre qualité de commissaire aux Langues Officielles.

M. Yalden: Je voudrais tout d'abord souligner qu'il y a un article dans la Loi sur les Langues Officielles qui porte que rien dans cette loi ne devrait porter atteinte aux droits ou privilèges dont jouissent les gens parlant des langues autres que l'anglais ou le français. Je crois que cela devrait faire partie de la somme des droits fondamentaux que nous avons dans ce pays. Personnellement, je crois que l'on devrait encourager l'expansion, l'affermissement de langues autres que l'anglais et le français surtout dans les régions de ce pays où elles ont une signification historique pour les gens; par exemple, les

[Texte]

Ukrainian languages in the West. I think that it makes good sense to encourage people to retain those languages, to learn them, where possible to teach them and teach them comprehensively in the schools. In terms of support, I think at this particular moment in time to suggest that the federal government should get another support program perhaps would be sufficient to have me execute it in the marketplace. But in principle I see no reason why there should not be some federal support for this. They are regional or provincial languages, if you will, in that there is no language of that sort, be it Ukrainian, German, Italian, Portuguese of whatever, that has any real currency across the country, and therefore I suppose some people would question whether the national government should be involved in subsidizing programs which involve them beyond what it is already doing with its multicultural program. But we are talking about a multilingual program, not a multicultural program. Some people will question that. It does not trouble me. Certainly I would hope to see provincial governments supporting it as much as they could.

• 1300

Mr. Lee: Thank you very much.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Gauthier.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Merci, monsieur le président.

Monsieur Yalden, comme vous, je trouve, et je pense que je l'ai répété souvent ici, qu'en ce qui regarde les droits linguistiques, le Bill C-60 est un projet de loi très restrictif et plus faible que ce qu'on a actuellement.

J'aurais quelques questions à vous poser. D'abord, j'ai fortement apprécié le fait que vous ayez signalé le retrait du statut des droits et des privilèges égaux quant aux deux langues officielles et j'avais l'intention de proposer, possiblement, qu'on insère cela dans le projet de loi.

Si j'ai bien compris ce qu'on nous propose, et je pense que vous l'avez signalé dans vos remarques, ces droits linguistiques ne seraient reconnus que dans les régions et, cela, même au niveau fédéral.

Je lis à la page 4 de votre mémoire le libellé de l'article 19(1) du Bill. Je ne lirai que les 4 dernières lignes:

... où il est reconnu, conformément aux modalités prévues ou autorisées par le Parlement du Canada, qu'un nombre important de personnes emploie cette langue.»

C'est donc dire que cette disposition ou cette explication ferait que le Parlement fédéral pourrait décider, lui, où s'appliqueraient ces services, où s'appliqueraient les droits linguistiques des citoyens.

Est-ce de cette façon-là que vous interprétez cela, vous aussi?

M. Yalden: Où et comment.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Où et comment, oui.

M. Yalden: Oui.

[Traduction]

langues allemandes et ukrainiennes dans l'Ouest. Je crois qu'il est bon d'encourager les gens à garder ces langues, à les apprendre et, lorsque c'est possible, de les enseigner le mieux possible dans les écoles. En ce qui concerne l'appui à apporter, je crois que proposer tout simplement à l'heure actuelle que le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied un autre programme d'appui serait peut-être suffisant pour que j'aie à l'appliquer. Mais en principe je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral ne devrait pas appuyer ce genre de projet. Il s'agit de l'angle régional ou provincial, si vous le voulez, parce qu'il n'y a aucune de ces langues, que ce soit l'ukrainien, l'allemand, l'italien, le portugais et ainsi de suite qui soit couramment employée partout au pays et il se pourrait donc que certains se demandent si le gouvernement national devrait se mêler d'accorder des subventions à des programmes qui l'entraîneraient encore plus loin que ne le font déjà les programmes de multiculturalisme. Mais il s'agit plutôt ici de multilinguisme que de multiculturalisme. Certains se poseront des questions. Moi, pas. J'espère, au contraire, que les gouvernements provinciaux appuieraient de leur mieux ce genre d'initiative.

M. Lee: Merci beaucoup.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Gauthier.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Yalden, as you do, and I believe I have repeated this here before, I find that insofar as language rights are concerned, Bill C-60 is a very restrictive piece of legislation and much weaker than what we have now.

I would like to put a few questions to you. First of all, I strongly appreciated the fact that you pointed out the disappearance of equal rights and privileges insofar as both official languages are concerned, and I had the intention of suggesting, maybe, that this be put into the bill.

If I understand what is being suggested here and I believe you pointed this out in your remarks, these language rights would only be recognized in the regions even when dealing with the federal levels.

On page 4 of your brief I noticed the wording of Clause 19(1) of the bill. I will read only the last four lines:

... in which it is determined, in such a manner as may be prescribed or authorized by the Parliament of Canada, that a substantial number of persons within the population use that language.

In other words, through that provision or paragraph, the federal parliament could decide where those services apply and where citizens have their language rights recognized.

Is that also the way you interpret it?

Mr. Yalden: Where and how.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Where and how, yes.

Mr. Yalden: Yes.

[Text]

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Alors, cela, c'est certainement plus faible et on revient au défi de désigner des régions soi-disant bilingues. C'est extrêmement difficile.

M. Yalden: On sait très bien que le gouvernement a eu énormément de difficulté à désigner des districts bilingues avec la loi actuelle qui est quand même plus claire que cela, parce qu'on parle quand même de 10 p. 100.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui, oui.

M. Yalden: Dans la version anglaise, on dit:

... in such manner as may be prescribed or authorized by the Parliament of Canada

C'est tellement vague, cela. On pourrait avoir des discussions et des débats interminables.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Et des commissions interminables pour savoir ce que c'est qu'une zone ou une région où il y a un nombre suffisant de Canadiens pour justifier l'emploi des deux langues officielles.

Alors, d'après moi, cela infirme beaucoup la Loi sur les langues officielles actuelle même si elle contient cette désignation des régions bilingues. Le gouvernement a annoncé, je pense il y a un an, qu'il n'avait aucunement l'intention de mettre en œuvre un système de régions bilingues.

Donc il se contredit un peu ici en répétant ou en donnant aux Canadiens l'impression qu'ils vont encore mettre en œuvre un processus de désignation des régions bilingues. Je suis d'accord avec vous, c'est très faible.

• 1305

L'autre question, c'est la question de l'éducation. Je comprends très bien votre argument et j'approuve en partie le raisonnement que vous avancez mais une chose me préoccupe: c'est que vous tenez pour acquis peut-être que les services dans les deux langues officielles sont disponibles partout au Canada, ce qui n'est pas vrai.

M. Yalden: Non.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Cela, c'est une faiblesse de votre argumentation. Vous dites que la majorité peut, si elle le désire, donner des cours dans les langues de son choix. Elle peut avoir des cours en français ou en anglais. La majorité est tout de même assez forte pour s'imposer. Et vous dites que la majorité devrait avoir le droit d'aller dans les écoles de la minorité. Je suis d'accord avec vous, si c'est possible de le faire. Mais actuellement, cela, c'est basé sur la prémisse qui veut que ces services soient disponibles à travers tout le pays. Et je vous dirai que pour la majorité anglophone actuellement, et selon sa propre volonté, il n'est pas possible d'aller dans les écoles minoritaires parce que dans bien des cas elle n'en a pas, et que dans d'autres cas, c'est trop restreint à la fameuse expression «où le nombre le justifie». C'est là qu'on a eu des guerres innombrables dans le pays, dans des régions de la province d'Ontario, où on a justement voulu justifier le nombre et où on s'est fait dire que ce n'était pas rentable.

Alors, moi, je vous avance l'argument suivant: votre thèse est bonne à condition que ce soit disponible partout au pays. Et moi, je suis plutôt de ceux qui vont pousser pour qu'on fasse en

[Translation]

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): So that is definitely weaker and we get back to the challenge of designating so-called bilingual regions. It is extremely difficult.

Mr. Yalden: It is well known that the government has had very much difficulty in designating bilingual districts even with the present legislation which is much clearer because there is the question of 10 p. cent.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Yes, yes.

Mr. Yalden: In the English version, they say:

... in such manner as may be prescribed or authorized by the Parliament of Canada.

and that is so vague. You could have interminable debate and discussion on that.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): And committees meeting eternally to try to determine how to define a zone or region where there is a substantial number of Canadians to justify the use of both official languages.

In my book, this weakens the present Official Languages Act, even though there is this reference to designating bilingual regions. It seems to me that just about a year ago, the government said it had no intention of implementing a system of bilingual regions.

It is contradicting itself here by repeating this or by giving Canadians the impression that, once again, they are going to implement a process for the designation of bilingual regions. I quite agree with you, its very weak.

My other question has to do with education. I understand your point of view and agree with you in part, but you seem to take it for granted that educational services are available everywhere in Canada in both official languages, which is not the case.

Mr. Yalden: I did not say that.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): That is one weakness in your argument. You say that most Canadians can be educated in the language of their choice because the majority is strong enough to make its will felt. You also say that those who speak the language of the majority should be able to go to the schools of the minority, and I agree with you that this is desirable wherever it is possible. But you are assuming that educational facilities are available throughout the country in both official languages, whereas it is not always possible for Anglophones to go to French schools because often as not there is not enough room or else it cannot be said that the numbers justify minority language schooling. The language of instruction in schools has been the basis of many disagreements in Ontario, where members of a minority language group frequently try in vain to prove that their numbers justify schooling in their own language.

I am of the opinion that your hypothesis is correct, but only if schooling is available throughout the country in both official languages. I am one of those who advocate the setting up of

[Texte]

sorte que les services soient pan-canadiens plutôt que restreints à des régions particulières où il y a une volonté politique de le faire.

M. Yalden: Alors, moi, je suis entièrement d'accord avec vous. D'ailleurs, vous avez sûrement raison quand vous dites que cela ne veut rien dire, à moins que les services ne soient disponibles. Et ce n'est pas non plus en approuvant une constitution qu'on crée des services du jour au lendemain. Mais il faut quand même être clair dans sa constitution si on veut donner une base fondamentale juridique à cette affaire.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui, je suis d'accord avec vous. Je vais revenir à la question que vous avez soulevée, soit celle de l'article 4(i), à la page 3 du projet de loi:

(i) de garantir dans tout le Canada un respect égal pour le français et l'anglais à titre de principales langues qui y sont parlées, ...

Comme vous, je pense que c'est une façon d'affaiblir le statut des deux langues officielles.

M. Yalden: N'ayant pas été consulté, je n'ai aucune idée de la raison pour laquelle on a rédigé cela de cette façon mais je suis certain que ce n'est pas par accident.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Non, non.

M. Yalden: On parle de deux langues jouissant de statut égal.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Mais il y a un principe qui m'a été rappelé dernièrement par un avocat. L'article 13 est très clair:

13. Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada ...

Lorsque l'article est clair, vous ne pouvez pas retourner au préambule pour l'interprétation. C'est ce qu'on m'a déjà dit. Alors, peut-être que c'est là l'argument juridique qu'on va nous donner.

M. Yalden: Oui, mais même dans cet article 13, on ne dit pas aussi clairement que les deux langues jouissent d'un statut égal pour toutes les fins de ... , etc.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): On dit:

... pour les objets désignés par le Parlement du Canada et les corps législatifs provinciaux dans leur sphère de compétence respective.

Alors, là encore, on revient aux zones désignées par le Parlement et par les lois.

M. Yalden: Et là aussi, on a enlevé cet aspect clé d'égalité.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui, oui. C'est ce que ...

M. Yalden: Vous vous souvenez sans doute, d'ailleurs, des jugements récents de certains juges qui ont fait une distinction entre «langues officielles» et «langues jouissant de droits égaux». Et c'est le dernier concept d'égalité qui est important, surtout pour le droit de parler français ou anglais selon le cas, dans les instances du gouvernement.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): A la page 9 de vos commentaires, vous dites que les minorités jouissent d'un certain degré de protection, parce que:

[Traduction]

such facilities throughout the country and not just in special areas where it is politic to do so.

Mr. Yalden: I agree with you completely. You are no doubt correct when you say that such policies are meaningless unless the means for implementing them also exist. Nor will they come into existence simply by writing a new constitution. We must nonetheless be very specific in the constitution if we wish to give such a policy a sound legal basis.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): I agree with you on that point, but I would like to come back to Clause 4(i) on page 3 of Bill C-60 which reads as follows:

"(i) to ensure throughout Canada equal respect for English and French as the country's principal spoken languages ..."

I agree with you that this clause is simply one way of weakening the status of the two official languages.

Mr. Yalden: I was not consulted, but I have the distinct impression that the wording of the clause in question is not entirely fortuitous.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): I agree.

Mr. Yalden: They speak of two languages of equal importance.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): A lawyer recently drew to my attention the existence of another principle, Clause 13 leaves no room for doubt:

"13. The English and French languages are the official languages of Canada ..."

I have been told that you cannot refer to the preamble to interpret a clause which is so specific. That is perhaps the legal argument they are going to use.

Mr. Yalden: Granted, but even Clause 13 does not state that the two languages are of equal importance for all purposes.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Clause 13 reads as follows:

"... for all purposes declared by the Parliament of Canada or the legislature of any province, acting within the legislative authority of each respectively."

which brings us back to the special zones designated by Parliament and by legislation.

Mr. Yalden: Nor is the aspect of equality taken into account.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): That is correct.

Mr. Yalden: You no doubt remember the recent rulings handed down by judges who made a distinction between "official languages" and "languages having equal rights". It is the concept of equality which is most important, especially the right to speak English or French when dealing with the government.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): On page 8 of the English version of your brief, you say that a significant degree of protection is already provided to minorities because:

[Text]

«les lois établies par ces organes, après que l'application de la présente Charte aura été étendue à leur champ de compétence, ne pourront pas avoir pour effet de nuire à l'épanouissement du français ou de l'anglais comme moyen d'expression desdites communautés.»

Mais, cela, c'est seulement après que les provinces auront adhéré à la Charte et si elles n'y adhèrent pas, cet article ne vaut rien. Est-ce que je suis bien votre pensée? Cela confirme ce que j'ai ...

• 1310

M. Yalden: Entièrement, mais il n'y a évidemment aucun article dans ce bill qui s'applique à une province, et qui ferait la moindre chose avant que cette province n'accepte la loi, n'accepte la constitution.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Ce que j'ai dit à M. Lalonde et à d'autres, c'est que cela confirme l'inégalité du statut canadien. Il y aura des Canadiens avec des droits plus égaux que d'autres ... Comme maintenant, c'est le statu quo; mais c'est pire que le statu quo.

M. Breau: Non, cela peut améliorer le statu quo, quand même.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Eh bien on verra.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une dernière question.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): A propos de la double majorité, vous avez dit que vous non plus vous n'êtes pas, comment dirais-je, d'accord avec ce principe. J'endosse vos remarques et personnellement j'aurais de la difficulté à vous dire si je suis ... En tout cas. Mais on a pensé à des gens ...

M. Yalden: Oui, on a pensé aux gens des deux côtés!

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): ... Vous proposez le pourcentage comme étant une solution possible. Le pourcentage des deux chambres ou le pourcentage de la chambre de la Fédération seule?

M. Yalden: Oh, je crois que cela dépasse vraiment ma compétence de faire une suggestion utile dans ce domaine. Cela pourrait être les deux Chambres évidemment. Cela pourrait être seulement la nouvelle Chambre des provinces, de la Fédération. Tout ce que je voulais dire c'était ... D'ailleurs dans plusieurs organismes et institutions à travers le monde, que ce soit un Parlement national, que ce soit aux Nations unies, il y a déjà une formule de vote pondéré qui est là pour tenir compte de situations très importantes ou des minorités, etc. Pour les trois quarts ... On avait pensé au processus d'amendement de la constitution américaine qui exige les trois quarts des États dans certaines circonstances.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Merci monsieur le président. Je peux revenir au deuxième tour si c'est possible?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Guay.

M. Guay: Merci monsieur le président.

[Translation]

"... no law made by any such institution (i.e. federal or provincial) after this charter extends to matters within its legislative authority shall apply or have effect so as to affect adversely the preservation of either English or French as the language spoken or otherwise enjoyed by any such group of individuals."

But if the provinces do not adopt the charter, this clause will be meaningless. Do I understand you correctly?

Mr. Yalden: Yes, but no clause in this bill can become law in any province in the land before the new Constitution is accepted by the provinces.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): I have already told Mr. Lalonde and other witnesses that this proposed Constitution merely entrenches existing inequalities. There will still be some Canadians who will be more equal than others. We now have a kind of status quo but if this bill becomes law things will be worse.

Mr. Breau: I do not agree. It would be an improvement over the present situation.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): We shall see.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You may ask one last question.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): You also state that you do not agree with the principle of a double majority. I agree with you on that point but I would have some difficulty in accepting all your arguments.

Mr. Yalden: We try to take into account the points of view of both sides.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): You suggest a percentage formula as a possible solution. Would this percentage formula apply to both houses or to just the House of the Federation?

Mr. Yalden: I do not believe I am well enough informed to express an opinion on that point. Such a formula could apply either to both Houses or just to the House of the Federation. In a number of national parliaments and organizations such as those within the United Nations, there exist voting formulas which take into account various complicating factors and the positions of minorities. For example, any amendment of the American Constitution requires the approval of three-quarters of the member states according to the issues involved.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Thank you, Mr. Chairman. May I come back on the second round, if we have time?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Guay now has the floor.

Mr. Guay: Thank you, Mr. Chairman.

[Texte]

Monsieur Yalden la conclusion que je veux tirer de vos remarques c'est que vous semblez affirmer que la Loi sur les langues officielles semble offrir plus de garanties que le Bill C-60. Alors pourquoi n'avez-vous pas recommander, et je me demande pourquoi vous n'en faites pas une recommandation, qu'au lieu des articles qui traitent de la langue ici, sauf en ce qui regarde la question de la chambre haute qui aurait un droit de regard et de la question de la double majorité etc., pourquoi ne demandez-vous pas dis-je au gouvernement et au Comité que l'on fasse une recommandation selon laquelle la Loi sur les langues officielles qui prône l'égalité des langues au lieu de dire langues officielles seulement, soit intégrée dans la nouvelle constitution en remplacement des articles qui traitent des droits linguistiques?

M. Yalden: Je dirai ceci. Je crois monsieur Guay, que si le Comité, le gouvernement, le pays, éventuellement étaient de l'avis de ce que nous appellerons la constitution du Canada, et je retourne au point dont on a discuté tout à l'heure, devait être, je répète, un document très détaillé fait pour prévoir toute situation possible dans les diverses questions de droits fondamentaux, linguistiques, etc., à ce moment-là je trouve que les articles actuels de la Loi sur les langues officielles, seraient meilleures que ce qui est proposé dans ce projet de loi. Mais je dois dire que cela dépasse mon mandat. Je suis je crois de ceux qui pensent qu'une constitution un peu plus élégante et un peu moins genre bill... ou Loi sur l'impôt, serait préférable. Et dans ce cas-là, je crois que les détails n'auraient pas leur place. Il faudrait laisser aux tribunaux le soin d'interpréter la loi. Évidemment, il y a certaines lacunes à combler, celles qui touchent à l'égalité des langues. Dans un cas comme dans l'autre, j'aimerais que cette notion d'égalité soit clairement incluse dans la Constitution.

• 1315

M. Guay: Je vous remercie de votre première réponse.

M. Richardson, tout à l'heure lorsqu'il posait des questions, se demandait pourquoi il fallait plus de garanties au bilinguisme, au fait français hors Québec. Je lui répondrai ce n'est pour protéger les Franco-manitobains, c'est pour protéger justement ce qui se produit à Montréal pour les Amérindiens qui veulent aller à l'école anglaise, c'est pour protéger les anglophones au Québec, mais c'est aussi pour protéger les francophones hors Québec, je parle du Nouveau-Brunswick et de toutes les provinces en fait. Et, c'est pour cela qu'il faut plus de garanties, d'après moi.

Cela m'amène à la question qui découle de ce qui a été publié hier soir, le sondage de l'Institut C. D. Howe. Je pense que M. Richardson aurait grandement avantage à se procurer les résultats de cette enquête, parce que si l'on regarde les chiffres qui ont été publiés, monsieur Yalden, et je vous demanderais vos commentaires à ce sujet, on voit que si au Québec cela ne semble pas pire, car il y a une assimilation du côté anglophone, c'est-à-dire que 1 p. 100 de plus de gens parlent le français dans leurs foyers, ce qui se passe dans le Canada anglais, et cela est très bien défini ici si l'on s'en tient au titre du journal *Le Devoir* d'hier, «Le Canada paraît se diriger vers deux unilinguismes». Est-ce que c'est ce qu'on

[Traduction]

If I understand you correctly, Mr. Yalden, you appear to be saying that the Official Languages Act offers more guarantees than Bill C-60. If this is the case, why do you not ask the government and this Committee to include as part of the proposed Constitution the whole of the Official Languages Act which stresses the equality of French and English rather than speaking of official languages? The Official Languages Act would replace the clauses of the proposed bill which deal with language rights and would of course have no bearing on those proposals dealing with the Upper House and the question of a double majority.

Mr. Yalden: If it is the desire of this Committee, the government and the people of Canada to draw up a very detailed constitution which will set forth the varied modes of application of basic language rights and other rights, there might be grounds for replacing the existing language clauses of the present bill by more specific clauses of the Official Languages Act. But it would be going beyond my terms of reference to make such a proposal. I am one of those who tend to favour a more elegant and less detailed constitution, the interpretation of which would be left to the courts. I do not want to see a constitution which will end up looking like the Income Tax Act. I would however like to correct certain shortcomings with respect to the equality of English and French. One way or the other, I would like this idea of equality to be clearly included in the Constitution.

Mr. Guay: Thank you for your first answer.

Earlier, when Mr. Richardson was asking questions, he wondered why more guarantees were necessary for bilingualism, for the French fact outside of Quebec. I would answer that it is to protect the French-speaking Manitobans. It is for situations such as that happening now in Montreal, where native Indians would like to go to school in English. It is to protect English speakers in Quebec, but it is also to protect French speakers outside of Quebec. I am referring to New Brunswick and, in fact, to all the provinces. And that is why I feel more guarantees are necessary.

This brings me to the question which follows on the C.D. Howe Institute poll published last night. I think that Mr. Richardson would profit greatly in obtaining the results of this inquiry because, Mr. Yalden, and I will be asking you to comment on the subject, if you look at the figures published, you will see that while the situation in Quebec does not seem too bad, since there has been some assimilation of the English-speaking element, that is that 1 per cent more people are speaking French at home, what is happening in English Canada is very well expressed in the headline of yesterday's *Le Devoir*: "Canada seems to be moving towards two unilingual communities." Is this what we want to happen by not desiring

[Text]

souhaite en ne voulant pas donner plus de garanties aux francophones hors Québec et même aux Anglais du Québec aussi? Je vous le demande. Regardez le résultat du sondage, dans le Canada anglophone, 75 p. 100! C'est effrayant, monsieur le président, 75 p. 100 d'assimilation! Et cela veut dire tout simplement ceci, que 75 p. 100 des francophones dans le Canada anglais parlent moins le français dans leurs foyers. Donc, cela veut dire une assimilation très considérable et très inquiétante. Et je pense que les nouvelles se terminaient hier soir ainsi: «Adieu le bilinguisme». C'est là la question que je me pose lorsque l'on refuse, que certains membres du Comité même refusent de donner plus de garanties, comme vous le prôniez tout à l'heure, à l'égalité linguistique. Parce que Jean-Robert Gauthier le mentionnait tout à l'heure, M. Breaux aussi. Est-ce qu'on s'en va vers—comme le laisse entendre le titre, du journal *Le Devoir* de ce matin—vers deux unilinguismes? Vraiment, c'est inquiétant! C'est pour cela que tout à l'heure je vous demandais si la Loi sur les langues officielles, aujourd'hui, telle qu'elle existe, offre assez de garanties pour que l'on ait justement cette égalité linguistique souhaitée par les Canadiens bien pensant. Car il y a un peuple de francophones hors Québec qui ne demandent qu'à vivre dans leur langue, et il y a aussi des anglophones au Québec. Je ferai remarquer que s'il y a une assimilation de 1 p. 100 au Québec, il est bel et bien mentionné que ce n'est pas parce que les Anglais ont appris plus de français au Québec; mais c'est parce qu'entre 150,000 et 200,000 personnes anglophones —j'entends—ont quitté le Québec depuis le mois de novembre 1976. Et depuis janvier 1977 l'émigration se fait beaucoup plus importante du côté francophone.

Je demanderais et je vous demande, en tant que commissaire aux langues officielles, si vous aviez à faire des commentaires sur ce sondage qui est vraiment inquiétant, pas pour moi qui est du Québec, car je ne suis pas égoïste, mais pour les francophones hors Québec, quels seraient-ils?

M. Yalden: Je dirais ceci, je dirais qu'il n'y a aucun doute que l'assimilation des francophones par la communauté anglophone et vers l'usage de l'anglais, même à la maison, est très inquiétant et reste très inquiétant. Je trouve que le rôle de la minorité est mis en doute par ce taux galopant d'assimilation qu'on a connu ces dernières années. Donc, je suis entièrement d'accord pour que nous soyons capables d'assurer des droits à la minorité francophone et d'ailleurs aussi à la minorité, si vous voulez anglophone... Mais ce n'est pas la même situation du tout parce que la minorité anglophone vit minoritairement au Québec mais majoritairement dans la grande Amérique du Nord. Donc, je reviens à la vraie minorité isolée qui est la minorité francophone en dehors du Québec et je suis entièrement d'accord qu'il faut lui assurer le plus de droits possible.

• 1320

J'ai parlé de la Loi sur les langues officielles comme étant, je crois, un instrument efficace déjà adopté par le Parlement mais je m'en voudrais si je ne vous rappelais pas que la Loi sur les langues officielles, évidemment, s'applique exclusivement au domaine fédéral. Il n'y a rien là-dedans qui ait une influ-

[Translation]

more guarantees for French speakers outside of Quebec or for the English speakers of Quebec? I ask you. Look at the results of the poll in English Canada: 75 per cent! It is terrible, Mr. Chairman. Seventy-five per cent assimilation! This means quite simply that 75 per cent less French speakers in English Canada are speaking French in their home. This means a major and frightening assimilation. I think last night at the end of the *News* the announcer said: "Goodbye, bilingualism." This is what I wonder about when certain members of the Committee itself refuse to provide more guarantees for linguistic equality, as you were preaching earlier. As Jean-Robert Gauthier and Mr. Breaux mentioned earlier, are we heading towards two unilingual situations as suggested in the headline of this morning's *Le Devoir*? This truly is alarming! This is why I asked you earlier if the Official Languages Act as it exists today, provides enough guarantees to allow us this linguistic equality desired by right-thinking Canadians. For there are many French speakers outside of Quebec who ask for nothing more than to live in their language and there are also English speakers in Quebec. I would also like to point out that if there has been a 1 per cent assimilation in Quebec, it has also clearly mentioned that it is not because the English speakers have learned more French in Quebec, but because between 150,000 and 200,000 English speakers, I understand, have left Quebec since November, 1976. And since January, 1977, immigration on the French-speaking side has greatly increased.

I ask you, as Commissioner of Official Languages, if you have any comments to make on this truly alarming poll. Not for myself, since I am from Quebec and I am not selfish, but for the French speakers outside of Quebec, wherever they are?

Mr. Yalden: I would say that there is no doubt that the assimilation of French speakers by the English-speaking community and towards the use of English, even in the home, is very alarming and will remain very alarming. I find that the role of the minority is put in question by the galloping rate of assimilation which we have experienced in the last few years. Hence I agree entirely that we must be able to guarantee rights to the French-speaking minority and also to the English-speaking minority if you will... But the situation is entirely different since the English speaking minority is a minority in Quebec but a majority in North America. Hence I will return to the true isolated minority, the French-speaking minority outside of Quebec, and I am in entire agreement that we must guarantee as many rights as possible to this minority.

I believe I spoke of the Official Languages Act as an efficient instrument already adopted by Parliament, but I must remind you that the Official Languages Act obviously applies only in the federal domain. Nothing in the act has any influence on the provinces, especially in the area which is of

[Texte]

ence quelconque sur les provinces, surtout dans ce domaine qui est d'une importance capitale pour le point que vous avez soulevé, celui de l'assimilation. La question de l'éducation constitue la clé évidemment.

J'aurais un seul commentaire final: quoique les statistiques soient toujours inquiétantes, je ne sais pas si on devrait s'affoler devant ce qu'a présenté M. Joy. M. Joy est un grand expert dans ce domaine mais comme tout expert, c'est un homme qui a ses théories à lui, qui met de l'avant ses théories depuis une quinzaine d'années et qui a toujours d'ailleurs été de l'avis que j'ai vu exprimé dans les colonnes du *Devoir*. Je n'ai pas lu son étude; j'ai vu cela comme vous dans *Le Devoir* de ce matin. Cela ne me surprend point que M. Joy soit arrivé à la conclusion qu'il a tirée pour l'Institut C. D. Howe.

Le coprésident (senateur Lamontagne): Monsieur Guay.

M. Guay: Une seule question. Est-ce que vous ne pensez pas que si on prend les conclusions de M. Joy, on s'en va vers *the two nations*, les deux nations, une nation française au Québec...

M. Yalden: Ce serait le cas si M. Joy avait raison, mais nous travaillons, je crois à une situation très différente. Les statistiques avec lesquelles M. Joy travaille ne tiennent pas compte par exemple, des écoles installées en Ontario ces dernières années parce qu'il travaille soit avec les données de 1976, soit plus probablement avec les données de 1971. Il y a eu beaucoup de progrès, pas suffisamment, mais beaucoup, dans ces provinces depuis 1971.

M. Guay: Mais comme commissaire officiel, est-ce que vous allez faire une déclaration? Monsieur le président, je pense que c'est très important. Est-ce que comme commissaire aux langues officielles, vous allez nous dire si vous n'êtes pas d'accord avec M. Joy sur ses conclusions? Est-ce que d'une façon officielle, vous ferez une déclaration?

M. Yalden: Probablement pas.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Richardson, on a point of order?

Mr. Richardson: Mr. Chairman, I would just like to clarify that nothing in what I said would talk about or contemplate two unilingual societies. The answer—I will end it very briefly and I hope it is on a positive note. There is an answer. There is a solution, and it reflects the reality of Canada. Mr. Yalden has pointed out that 90 per cent of the minority groups, both large minority linguistic groups, live in the Province of Quebec, and the answer is for both groups to move toward their majority.

Mr. Yalden: Quebec, Ontario and New Brunswick, I would say.

Mr. Richardson: For the English-speaking minority in Quebec to become increasingly bilingual by learning French, and by the French-speaking minority in Canada to become increasingly bilingual, as they are, by learning English, and that leads to unity. It leads to a bilingual Quebec in a common-language Canada, and is the answer that should be being pushed in the constitution of Canada.

[Traduction]

primary importance in what you mention, that is the area of assimilation. Obviously, the question of education is the key.

I have one final comment: although the statistics remain alarming, I am not sure that we should let Mr. Joy's presentation upset us too much. Mr. Joy is a noted expert in this field, but like any expert he is a person with his own theories who has been pushing his theories for 15 years, and who in fact has always had the opinion which I saw expressed in the columns of *Le Devoir*. I have not read his study. Like you, I saw it in this morning *Le Devoir*. I am in no way surprised that Mr. Joy came to the conclusions he drew for the C.D. Howe Institute.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Guay.

Mr. Guay: Just one question. Do you not think that if we accept Mr. Joy's conclusions, we are definitely moving towards the two nations, one French nation in Quebec...

Mr. Yalden: That would be correct if Mr. Joy were right, but I believe we are working towards a much different situation. The statistics used by Mr. Joy do not take into account, for example, the schools established in Ontario during the last few years since he is working either with 1976 data or, more likely, with 1971 data. There has been a great deal of progress, not enough, but a great deal in these provinces since 1971.

Mr. Guay: But are you going to make a statement as the Official Commissioner? Mr. Chairman, I believe this is very important. As Commissioner of Official Languages, are you going to tell us whether you are in agreement with Mr. Joy's conclusions? Will you make an official statement?

Mr. Yalden: Probably not.

Le coprésident (senateur Lamontagne): M. Richardson invoque le Règlement.

M. Richardson: Monsieur le président, je veux préciser qu'on ne doit pas interpréter ce que j'ai dit comme étant la proposition de deux sociétés unilingues. La réponse... je terminerai brièvement et j'espère d'un ton positif. Il y a une réponse. Il y a une solution, et elle reflète la réalité du Canada. M. Yalden a fait remarquer que 90 p. 100 des groupes minoritaires, des deux grands groupes linguistiques minoritaires, résident dans la province de Québec. La réponse est que les deux groupes doivent se diriger vers leur majorité.

M. Yalden: Le Québec, l'Ontario, et le Nouveau-Brunswick, à mon avis.

M. Richardson: La minorité anglophone du Québec doit devenir de plus en plus bilingue en apprenant le français; la minorité francophone du Canada doit devenir de plus en plus bilingue, comme c'est le cas, en apprenant l'anglais. Cela nous mène à l'unité. Cela nous mène à un Québec bilingue dans un Canada à une langue commune, et c'est la solution qu'il faudrait mettre de l'avant dans la Constitution du Canada.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry, Mr. Richardson, this is a comment. This is not a point of order. Mr. Caccia.

Mr. Caccia: Mr. Yalden certainly brought up, when commenting on clause 21, instruction in the schools, a situation that is certainly in the minds of many people, particularly in these days in Montreal. What I find very distressing in his brief is his conclusion that the way that the bill is drafted could lead to a form of discrimination among neighbours and potentially even within families, and I share his concern.

• 1325

In saying that the official language majorities should not be denied the right to choose schooling in the other official language imposes the following question: how would the application of this principle to which we all subscribe, namely that of making it possible to members of official language majorities in any part of the country to have their children schooled in the other official language, how can you see a reconciliation of this approach with the present application of Bill 101 in Quebec? And if it cannot be reconciled, how should the bill be amended then would be a concurrent question.

Mr. Yalden: I think it would be pretty difficult to make the kind of constitutional bill that I would like to see in any way jibe with the educational provisions in Bill 101; and I think that, in part, the drafters of the present constitutional bill have been looking for a way to make their views jibe with Bill 101. Indeed, the present constitutional bill, with one exception, is very similar to Bill 101. That is to say it denies the choice of education language to noncitizens, i.e. immigrants, if one was to assume, and it denies the right to a choice to the majority. That is precisely the case in Quebec today. The immigrant does not have a choice, and the French language majority does not have a choice—it has to study in French.

There is a difference in that this constitutional bill does not draw any distinction between where you were born and live in Canada. Whereas Bill 101 would treat you as an immigrant if you came from Toronto to Montreal, this constitutional bill would not. But with that exception, the constitutional bill is very Bill 101-like, if I may say, in its educational provisions, and that was one of the things that I was trying to say. That is one of the reasons why I do not like it.

Now, how can you square the circle by making a constitutional bill or by establishing constitutional rights—and I underline that expression verbally, *the constitutional rights*—that would be worthy of the name and, at the same time, keep everybody happy in every province: that is a very difficult thing to do. It may be that you simply have to say, because you cannot do any better than that, that everybody has the right to education in either official language as he chooses, where numbers warrant, but that the implementation of that principle will be left to the provinces, which are responsible for education.

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le regrette, monsieur Richardson, vous faites un commentaire. Il ne s'agit pas d'un rappel au Règlement. Monsieur Caccia.

M. Caccia: En parlant de l'article 21, M. Yalden a soulevé la question de l'instruction dans les écoles, une question qui est certainement dans l'esprit de beaucoup de personnes, surtout dans le Montréal d'aujourd'hui. Je trouve très inquiétant ce qui est dit dans le mémoire, à savoir que le projet de loi tel qu'il est conçu peut amener une forme de discrimination entre voisins et même entre familles. Je partage cet avis.

Si l'on veut que les majorités de langue officielle aient le droit de choisir l'enseignement dans l'autre langue officielle, il faut se poser les questions suivantes: comment faire en sorte que s'applique vraiment ce principe, avec lequel nous sommes tous d'accord, principe qui veut qu'il soit possible à ceux qui appartiennent aux majorités de langue officielle, où qu'ils soient au pays, de faire éduquer leurs enfants dans l'autre langue officielle? Comment concilier cette démarche avec l'application de la Loi 101, actuellement, au Québec? Si c'est impossible, comment modifier ce projet de loi de façon à ce que la question devienne une question concurrente?

M. Yalden: Il serait sûrement très difficile de mettre au point un projet de loi constitutionnel qui me satisfasse et qui soit en harmonie avec les dispositions de la Loi 101 touchant l'éducation. En partie, c'est sans doute ce qu'ont voulu faire les rédacteurs de ce projet de loi constitutionnel, trouver un moyen de concilier leurs vues avec la Loi 101. Ce projet de loi constitutionnel, sauf une exception, est assez semblable à la Loi 101. Il prive les non-citoyens, c'est-à-dire les immigrants, il faut supposer, du choix de la langue d'enseignement; il prive la majorité du droit à un choix. C'est exactement la situation qui existe au Québec actuellement. L'immigrant n'a pas le choix, la majorité francophone n'a pas le choix non plus; l'enseignement est en français.

La différence est que ce projet de loi constitutionnel ne fait pas la distinction entre l'endroit où quelqu'un est né et l'endroit où il vit au Canada. La Loi 101 traite quelqu'un comme un immigrant s'il déménage de Toronto à Montréal. Ce n'est pas le cas pour ce projet de loi constitutionnel. Cela dit, ce projet de loi constitutionnel n'est pas tellement différent de la Loi 101 dans ses dispositions relatives à l'enseignement. C'est ce que j'ai voulu souligner, entre autres. C'est une des raisons pour lesquelles je n'y suis pas tellement favorable.

Comment réaliser la quadrature du cercle, maintenant, et élaborer un projet de loi constitutionnel, ou asséoir des droits constitutionnels, et je souligne cette expression, «droits constitutionnels», de façon à ce qu'ils aient une réelle valeur, et en même temps, de façon à ce qu'ils satisfassent toutes les provinces? C'est une tâche qui n'est pas facile. Il se peut qu'on puisse seulement dire, à défaut d'autre chose, que tout le monde a le droit à l'enseignement dans l'une ou l'autre langue officielle, au choix, lorsque le nombre le justifie, mais que l'application de ce principe est laissée aux provinces, de qui relève l'éducation.

[Texte]

Now, people might say that by adding that last comment—which by the way is very similar to what the provincial premiers have had to say on the subject—by adding that, that I am engaged in a cop-out, but the bill is just as much a cop-out. The only thing is that it is written in more complicated language.

An hon. Member: Hear, hear.

Mr. Yalden: If you get behind it, that is what is happening; that this person does not have the right and that person does not have the right, and you have to state your intention to exercise your right, and the province has the right to determine whether the numbers warrant, and so on. I mean, what is left? A thing of shreds and patches, or whatever the Gilbert and Sullivan expression is.

Anyway, I am not sure that that is an answer, Mr. Caccia, but I think we share the same concern. I perhaps do not have an answer to it.

• 1330

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): On the second round, Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, I was not going to bring this subject up again. I have other things I wanted to speak about on the second round. But I am surprised at Mr. Yalden's description of the bill as a cop-out because it does not provide for a guarantee of education in one's language, English or French. I thought he and I had understood each other before, that in the present political context in Canada for the federal government, for the federal Parliament, to put that in a bill is strictly offensive to the Province of Quebec and is not in the spirit of trying to bring them into the discussion, because clearly, if we put that even in a bill, the Province of Quebec would automatically say we do not want to talk about that. It is none of your business.

Mr. Yalden: I am sorry. I must have expressed myself less than clearly, Mr. Breau. I meant to say that the remark I made about the moment you say let the provinces decide how it will be administered, that that is a cop-out, not the bill in that sense. I went on to say that I think the bill comes to that anyway, so why not—What I am saying is if all you think you can get, if you are going to look at this thing politically, is something that says choice where the minority is sufficiently large, but let the provinces define how that is to be worked out...

Mr. Breau: Well, that is it. That is what the bill does.

Mr. Yalden: ... because that is essentially what the bill does say.

Mr. Breau: It establishes a floor that the provinces can increase after.

Mr. Yalden: But the bill also sets down certain limits which I think, set out in a constitution for all time, would be very unwise: for example, that the right does not apply to immigrants, despite the fact that in this country we have tradition-

[Traduction]

Il y en a, évidemment, qui diront qu'en ajoutant cette dernière observation—qui rejoint, soit dit en passant, l'opinion des premiers ministres provinciaux sur la question,—je cède. Le projet de loi, cependant, est tout autant une concession. La seule différence, c'est qu'il utilise une langue beaucoup plus compliquée.

Une voix: Bravo!

M. Yalden: Si vous l'examinez de très près, vous constaterez qu'il en est ainsi: telle personne n'a pas ce droit, telle autre n'a pas ce droit, il faut indiquer son intention d'exercer son droit, la province a le droit de décider si le nombre de demandes est suffisant, et le reste. Qu'y a-t-il d'autre? *A thing of shreds and patches*, selon l'expression de Gilbert and Sullivan.

Je ne sais pas si c'est là une réponse; de toute façon, nous partageons la même inquiétude, monsieur Caccia. Je n'ai peut-être pas de réponse à cela.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Breau, au second tour.

M. Breau: Monsieur le président, je ne voulais pas aborder ce sujet de nouveau. J'avais d'autres points dont je voulais discuter au deuxième tour. Je suis surpris cependant que M. Yalden ait parlé du projet de loi comme d'un abandon, devant le fait qu'il ne garantit pas l'enseignement en anglais ou en français. Je croyais que lui et moi étions convenus plus tôt que, dans le contexte politique actuel au Canada, le fait de prévoir quelque chose à ce sujet dans cette loi pour le gouvernement fédéral, ou le Parlement fédéral, constituait strictement un affront pour la province de Québec et était incompatible avec sa tentative de l'amener à discuter. Si quelque chose à ce sujet est inclus dans le projet de loi, la province de Québec, sûrement, se retirerait d'office de la discussion. Elle prétendra que la chose ne concerne pas le gouvernement fédéral.

M. Yalden: Je regrette. Je n'ai pas dû m'exprimer clairement, monsieur Breau. Je n'ai pas voulu dire par cette observation que le projet de loi constituait un abandon parce qu'il laissait aux provinces l'application de ces dispositions. J'ai voulu souligner que le projet de loi a cet effet à toutes fins pratiques. Pourquoi pas? Dans le contexte politique, si c'est tout ce que vous pouvez obtenir, le choix lorsque la minorité est en nombre suffisant, même si ce sont les provinces qui doivent définir la façon dont le système fonctionne...

M. Breau: C'est là toute la question. C'est ce que fait le projet de loi.

M. Yalden: ... et c'est ce que dit le projet de loi.

M. Breau: Il établit la norme minimale, ce qui n'empêche pas les provinces de faire davantage.

M. Yalden: Mais il établit aussi certaines limites qui, si elles sont entérinées à jamais dans la constitution, sont mal avisées: le droit en question ne s'applique pas aux immigrants, par exemple, malgré le fait que, traditionnellement, au pays, les

[Text]

ally given all fundamental rights that accrue to citizens, except the vote, to landed immigrants.

Mr. Breau: Well, I agree with the constitutional request or political desire, for example, to have education a federal responsibility. I would agree with that, if that is what you are suggesting.

Mr. Yalden: No. I am not suggesting that.

Mr. Breau: Well, if you are not suggesting that, how can you suggest that we should unilaterally, without the agreement of the provinces—how can you suggest that we should say anything about education?

Mr. Yalden: Well, I did not suggest you say anything about education. I mean, the bill has several paragraphs about education.

Mr. Breau: No, but you are suggesting that we should say in the bill that the language of education should be guaranteed in the constitution.

Mr. Yalden: I am saying that if you feel you should say something in a federal bill about education, which apparently the drafters do, because they have, then say it simply and say it clearly and say what you mean. And I do not think that is done in this bill.

Now, I was asked what I would think is a minimum you might say. It is no more than a minimum, and it is not something that is satisfactory to me in the long run, but it may be all you can get in this country. And it runs along the lines of what the Bar Association has said or what the premiers of the 10 provinces have said, in very simple language. So I am saying it is not satisfactory because it quite clearly leaves up to the province the right to determine these things. But that is the situation anyway.

Mr. Breau: With all due respect . . .

• 1335

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je regrette, monsieur Breau. Je crois qu'il est et nos règlements prévoient que nous devons ajourner maintenant.

Mr. Breau: I wish you would have had that rule last night. Mr. Chairman, I wonder if I could just . . .

Mr. Caccia: Mr. Chairman, excuse me, on a point of order. Since we are still in a very important area, would it be possible, if there is sufficient support, of course, to invite Mr. Yalden again next week?

Mr. Breau: I would agree with that.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well, I was going to suggest this possibility when we come to discuss the program for next week in a minute.

Mr. Yalden: I am in your hands, of course, Mr. Chairman. I would be happy to . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je vous remercie beaucoup. Can we spend a few minutes to discuss the program for next week, please. As you can see—you have the program with you—next Tuesday at 2 o'clock we will hear Dr. Tarnopolsky, then, Mr. Lederman at 8 o'clock, Mr. Simeon at

[Translation]

immigrants reçus ont toujours joui des mêmes droits fondamentaux que les citoyens, à l'exception du droit de vote.

M. Breau: Je suis d'accord avec la demande constitutionnelle, le désir politique en vue de faire de l'éducation une compétence fédérale. Je suis d'accord avec cette idée, si c'est ce que voulez dire.

M. Yalden: Ce n'est pas ce que veux dire.

M. Breau: Si ce n'est pas ce que vous voulez dire, comment pouvez-vous supposer que nous procédions unilatéralement, sans l'accord des provinces? Comment pouvons-nous parler de l'éducation, dans ce cas?

M. Yalden: Je n'ai pas dit que vous deviez parler de l'éducation. Enfin, le projet de loi contient plusieurs paragraphes à ce sujet.

M. Breau: Vous dites que nous devrions faire en sorte, dans le projet de loi, que la langue d'enseignement soit garantie dans la constitution.

M. Yalden: Si vous devez absolument aborder le domaine de l'éducation dans un projet de loi fédéral,—il semble que les rédacteurs en aient senti le besoin,—alors, il vous faut vous exprimer en termes simples et clairs pour bien faire connaître votre pensée. Je ne crois pas que le projet de loi y arrive.

On m'a demandé ce que je pensais de la norme minimale. Elle est strictement minimale, elle ne peut me satisfaire à longue échéance, mais il se peut que ce soit tout ce qu'il est possible d'atteindre au pays actuellement. C'est par ailleurs conforme à l'avis exprimé par l'Association du Barreau et par les premiers ministres des dix provinces qui, eux, ont parlé en termes fort simples. Je dis que ce n'est pas satisfaisant, parce que, clairement, ce sont les provinces qui ont le droit de prendre des décisions dans ces cas. Mais c'est la situation qui existe actuellement.

M. Breau: En toute déférence . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry, Mr. Breau. I believe it is now 1.30 p.m., and according to our rules, we must adjourn.

M. Breau: J'aurais souhaité que vous appliquiez cette règle hier soir, monsieur le président. Je me demande si . . .

M. Caccia: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Nous touchons un domaine très important. Si le Comité était d'accord, je me demande si M. Yalden ne pourrait pas être invité à revenir la semaine prochaine.

M. Breau: Je serais certainement d'accord.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'allais évoquer cette possibilité au moment de discuter du programme de la semaine prochaine dans une minute.

Y. Yalden: Je suis à votre disposition, monsieur le président. Je me ferai un plaisir . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much. Pouvons-nous discuter du programme de la semaine prochaine maintenant? Comme vous pouvez le constater,—vous avez le programme en main,—mardi, à 14 heures, nous devons entendre M. Tarnopolsky, puis, à 20 heures, M.

[Texte]

9:30 on Wednesday morning, and the Canada West Foundation on Thursday. As a result of the changes that we have made, Wednesday afternoon would be free. We have asked the Canada West Foundation if they could come on Wednesday but they have told us that they could not come. Mr. Lederman could come, I am told, on Wednesday afternoon instead of Tuesday evening. I would suggest that we should not change the program except perhaps if you agree to invite Mr. Yalden to come back next Wednesday afternoon, provided he is free.

• 1340

Some hon. Members and Senators: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes, Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, it is my understanding that we had discussed in the steering committee Professor Lederman, the Committee has already pronounced itself on the gist of his proposal, and I am wondering if he is still interested in coming. Has he indicated that he is still interested in coming?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes, I am told that he is still interested in coming.

Le sénateur Denis: Avant qu'il s'en aille, peut-être serait-il bon de savoir s'il est libre mercredi.

Mr. Breau: But the Committee yesterday pronounced itself on the gist of his request. We have accepted to ask for a reference to the Supreme Court. To what extent are we going to continue belabouring that point?

Mr. Beatty: Mr. Chairman...

Mr. Breau: You accepted the motion. If you wanted to discuss that further you should not have accepted the motion.

Mr. Beatty: It was amended specifically to provide that that could happen.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Order, order. I understand that the motion which was approved yesterday...

Senator Roblin: Mr. Breau...

Mr. Breau: Pardon?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Order, please.

Mr. Breau: Mr. Chairman, on a question of privilege, please. I just resent the kind of statement that Senator Roblin just made here. I am entitled, as a member of this Committee, to raise questions as I wish, and I do not understand his description of myself that he just gave. But I would advise him, because he is new around here, that we do not usually use these terms between colleagues, even if they are from different parties.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry, this is what usually happens when we do not have an orderly discussion. I did not hear what Senator Roblin said and so I cannot rule on what I did not hear.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I would be very interested in having Professor Lederman come back, not on the point that we have dealt with particularly but on other questions that he has raised. I would like to have an opportunity to hear him

[Traduction]

Lederman. M. Simeon à 9 h 30, mercredi matin, et la *Canada West Foundation*, jeudi. À la suite de ces changements, l'après-midi du mercredi est libre. Nous avions demandé aux représentants de la Canada West Foundation s'ils pouvaient venir mercredi, mais ils nous ont fait savoir que ce n'était pas possible. M. Lederman, quant à lui, pourrait venir mercredi après-midi plutôt que mardi soir. Je vous invite à ne pas modifier le programme, sauf si vous décidez d'inviter de nouveau M. Yalden pour mercredi après-midi. Il doit être libre, évidemment.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, sauf erreur, nous avions parlé du professeur Lederman au sous-comité de direction et nous étions convenus que le Comité s'était déjà prononcé sur l'essentiel de ses propositions. Je me demande s'il est toujours intéressé à revenir. L'a-t-il fait savoir?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): On me dit qu'il est toujours intéressé à revenir.

Senator Denis: Before the witness leaves, maybe it would be a good thing to know if he is free Wednesday.

M. Breau: Le Comité s'est prononcé hier sur l'essentiel de sa demande. Nous avons accepté de demander que la question soit soumise à la Cour suprême. Devons-nous encore revenir là-dessus?

M. Beatty: Monsieur le président...

M. Breau: Vous avez adopté la motion. Si vous vouliez en discuter encore, vous n'avez qu'à ne pas adopter la motion.

M. Beatty: Elle a été modifiée justement en prévision de cette éventualité.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): À l'ordre, s'il vous plaît. Si je comprends bien, la motion adoptée hier...

Le sénateur Roblin: Monsieur Breau...

M. Breau: Je vous demande pardon?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): À l'ordre, s'il vous plaît.

M. Breau: Je soulève la question de privilège, monsieur le président. Je n'accepte pas la remarque que vient de faire le sénateur Roblin. En tant que membre de ce comité, j'ai le droit de soulever des questions comme je l'entends. Je n'accepte pas qu'il parle de moi comme il vient de le faire. Je lui signale, en passant, puisqu'il est nouveau ici, que nous n'utilisons pas habituellement ce langage entre collègues, même si nous sommes de partis différents.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Voilà ce qui se produit lorsque la discussion ne se déroule pas d'une façon ordonnée. Je n'ai pas entendu ce qu'a dit le sénateur Roblin. Je ne puis décider de ce que je n'ai pas entendu.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je serais intéressé de revoir le professeur Lederman, pour qu'il traite non pas nécessairement de cette question, mais d'autres questions

[Text]

speak on other issues that he has raised with respect to the bill as a whole.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is this agreed?

Some hon. Members and Senators: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This sitting is adjourned until next Tuesday at 2 o'clock.

[Translation]

pertinentes. J'aimerais l'entendre sur les autres points qu'il a soulevés au sujet du projet de loi dans son métier.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Le Comité suspend ses travaux jusqu'à mardi, à 14 heures.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Human Rights Commission:

Mr. G. L. Fairweather, Chief Commissioner.

Mrs. Rita Cadieux, Deputy Chief Commissioner.

Commissioner of Official Languages

Mr. Maxwell F. Yalden.

De la Commission canadienne des droits de la personne:

M. G. L. Fairweather, commissaire en chef.

M^{me} Rita Cadieux, sous-commissaire en chef.

Commissaire aux langues officielles

M. Maxwell F. Yalden.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Tuesday, September 12, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le mardi 12 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

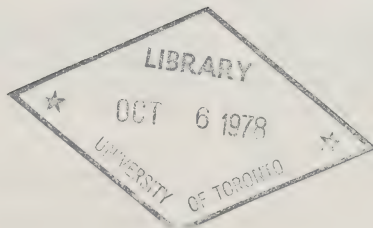
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Flynn
Buckwold	Fournier (<i>de Lanaudière</i>)
Bird	Forsey
Denis	Hicks

Representing the House of Commons:

Andre (<i>Calgary Centre</i>)	Collenette
Balfour	Dawson
Beatty	Dinsdale
Breau	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)
Bussi�eres	Goodale
Caccia	Guay

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Grosart	Roblin
Langlois	Smith (<i>Colchester</i>)
McIlraith	van Roggen—(15)

Représentant la Chambre des communes:

Knowles	MacDonald (Miss)
(<i>Winnipeg North-Centre</i>)	(<i>Kingston</i>
Lachance	<i>and the Islands</i>)
Laprise	Stanfield
Lee	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Tuesday, September 12, 1978:

The Honourable Senators Hicks, van Roggen, Buckwold and Fournier (*de Lanaud  re*) replaced the Honourable Senators Fournier (*de Lanaud  re*), Lang, Petten and Neiman.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Tuesday, September 12, 1978:

Mr. Lawrence replaced Mr. Balfour;

Mr. McGrath replaced Mr. Andre (*Calgary Centre*).

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le mardi 12 septembre 1978:

Les honorables sénateurs Hicks, van Roggen, Buckwold et Fournier (*de Lanaud  re*) remplacent les honorables sénateurs Fournier (*de Lanaud  re*), Lang, Petten et Neiman.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mardi 12 septembre 1978:

M. Lawrence remplace M. Balfour;

M. McGrath remplace M. Andre (*Calgary Centre*).

ERRATA

Issue No. 4

Page 4:10. In the left column add immediately after the last paragraph the following:

Indeed it had been our hope that the Constitutional Amendment Bill would clearly lay down the ground rules for becoming a new province but this has not been done. We feel that the bill should spell out possibly in an extension of Clause 39 the conditions under which the local representative of the Crown would extend full responsible government and allow for the creation of a new province.

We wish to make it clear that the Territories expect to participate as full members in the Canadian federation. We do not expect to be treated as wards of a federal authority that can change territorial boundaries under Clause 38, or maintain

Issue No. 5

Page 5:86 in the left column, in the Fifth paragraph in line 2, strike out the word "is" and substitute therefor the word "was".

Page 5:86 in the left column, in the ninth paragraph in line 5, strike out the word "we" and substitute therefor the word "he".

Issue No. 6

Page 6:13 in the left column, in the third paragraph in line 6, after the word "you", add the word "have".

Page 6:13 in the left column, in the sixth paragraph in line 7, after the word "Senate", delete the word "or".

Page 6:13 in the left column, in the eighth paragraph in line 4, strike out the word "core" and substitute therefor the word "corps".

Page 6:13 in the left column, in the ninth paragraph in line 1, strike out the word "core" and substitute therefor the word "corps".

Page 6:19 in the left column, in the ninth paragraph, strike out the word "instruction" and substitute therefor the word "obstruction".

Page 6:39 in the left column, in the second paragraph in line 4, strike out the word "Robbin" and substitute therefor the word "Robblin".

Issue No. 7

Page 7:20 in the left column, in the seventh paragraph in line 2, strike out the word "with" and substitute therefor the word "of".

Page 7:29 in the left column, in the fourth paragraph in line 1, strike out the words "their hearts seize whilst" and substitute therefor the words "at heart's ease Whilst".

Page 7:29 in the left column, in the sixth paragraph in line 3, strike out the word "and" and substitute therefor the word "in".

ERRATA

Fascicule No. 4

Page 4:10. Dans la colonne de gauche, ajouter ce qui suit immédiatement après le dernier paragraphe:

En fait, nous espérons que le projet de loi modifiant la Constitution énoncerait clairement les règles de constitution d'une nouvelle province, mais cela n'a pas été fait. Nous estimons que le projet de loi doit préciser, peut-être par un remaniement de l'article 39 du bill, dans quelles conditions le représentant local de la Couronne respecterait le principe d'un gouvernement pleinement responsable et permettrait la création d'une nouvelle province.

Nous désirons préciser que les Territoires s'attendent à participer en tant que membres à part entière dans la Fédération canadienne. Nous ne voulons pas être traités comme les pupilles d'un gouvernement fédéral qui peut modifier les limites géographiques, ou les maintenir, en vertu de l'article 38

Fascicule No. 5

Page 5:86, dans la deuxième ligne du cinquième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le mot «is» par le mot «was».

Page 5:86, à la dernière ligne du neuvième paragraphe de la colonne de gauche remplacer le mot «we» par le mot «he».

Fascicule No. 6

Page 6:13, à la sixième ligne du troisième paragraphe de la colonne de gauche, ajouter le mot «have» après le mot «you».

Page 6:13, à la septième ligne du sixième paragraphe de la colonne de gauche, supprimer le mot «or» après le mot «Senate».

Page 6:13, à la quatrième ligne du huitième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le mot «core» par le mot «corps».

Page 6:13, à la première ligne du neuvième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le mot «core» par le mot «corps».

Page 6:19, dans le neuvième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le mot «instruction» par le mot «obstruction».

Page 6:39, à la quatrième ligne du deuxième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le nom «Robbin» par le nom «Robblin».

Fascicule No. 7

Page 7:20, à la deuxième ligne du septième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le mot «with» par le mot «of».

Page 7:29, à la première ligne du quatrième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer les termes «their hearts seize whilst» par les termes «at heart's ease Whilst».

Page 7:29, à la deuxième ligne du huitième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le mot «and» par le mot «in».

Page 7:29 in the left column, in the eight paragraph in line 2, strike out the word “and” and substitute therefor the word “in”.

Page 7:40 in the left column, in the second paragraph in line 9, strike out the word “sons” and substitute therefor the word “signers”.

Page 7:43 in the left column, in the fourth paragraph in line 4, after the word “she”, add the word “were”.

Page 7:43 in the left column, in the fourth paragraph in line 5, strike out the words “present Parliament” and substitute therefor the words “Clerk of the Parliament”.

Page 7:44 in the left column, in the third paragraph in line 2, strike out the words “to us”.

Page 7:66 in the left column, in the third paragraph in line 4, strike out the words “suspense of” and substitute therefor the word “suspensive”.

Page 7:67 in the left column, in the fifteenth paragraph in line 1, strike out the words “rights and farms” and substitute therefor the words “the Fathers”.

Page 7:81 in the left column, in the tenth paragraph in line 1, strike out the words “ineffably infallible” and substitute therefor the words “ineffable, infallible”.

Page 7:93 in the left column, in the first paragraph in line 1, strike out the word “weight” and substitute therefor the word “weighs”

Issue No. 9

Page 9:58 in the left column, in the seventh paragraph in line 4, strike out the word “MacDonald” and substitute therefor the word “Macdonald”.

Page 9:59 in the left column, in the fourth paragraph in line 1, after the word “proposal” add the word “is”; and in line 2, strike out the word “is” and substitute therefor the word “with”.

Page 9:59 in the left column, in the sixth paragraph in line 3, after the word “and” add the words “I have”; and in line 7, after the word “obstruct” add “,”.

Page 9:59 in the left column, in the tenth paragraph in line 3, strike out the word “world” and substitute therefor the word “word”.

Page 7:29, à la troisième ligne du sixième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le mot «and» par le mot «in».

Page 7:40, à la dixième ligne du premier paragraphe de la colonne de droite, remplacer le mot «fils» par le mot «signataires».

Page 7:43, à la troisième ligne du quatrième paragraphe de la colonne de droite remplacer les termes «et qu'elle refusait au gouverneur général» par les termes «et que le gouverneur général lui refusait».

Page 7:43, à la quatrième ligne du quatrième paragraphe de la colonne de droite, remplacer les termes «le Parlement actuel» par les termes «le greffier du Parlement».

Page 7:44, à la première ligne du troisième paragraphe de la colonne de droite, supprimer les mots «pour nous».

Page 7:66, à la ligne cinq du troisième paragraphe de la colonne de droite, remplacer les termes «le droit de veto» par les termes «le veto suspensif».

Page 7:67, à la ligne deux du quinzième paragraphe de la colonne de droite, remplacer les termes «droits et formules» par le mot «Pères».

Page 7:81, à la première ligne du dixième paragraphe de la colonne de gauche, remplacer les termes «ineffably infallible» par les termes «ineffable, infallible».

Page 7:93, à la première ligne du premier paragraphe de la colonne de gauche, remplacer le terme «weight» par le terme «weighs».

Fascicule No.9

Page 9:58, à la cinquième ligne du septième paragraphe de la colonne de droite, remplacer le nom «MacDonald» par le nom «Macdonald».

Page 9:59, à la première ligne du quatrième paragraphe de la colonne de gauche, ajouter le mot «is» après le mot «proposal»; et à la deuxième ligne, remplacer le mot «is» par le mot «with».

Page 9:59, à la troisième ligne du sixième paragraphe de la colonne de gauche, ajouter les mots «I have» après le mot «and»; et à la septième ligne, ajouter une virgule après le mot «obstruct».

Page 9:59, à la troisième ligne du dixième paragraphe de la colonne de droite, remplacer les termes «hélas... grâce aux» par les termes «quel et le mot?, gênée par les».

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 12, 1978
(20)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:12 o'clock p.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bird, Buckwold, Denis, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin and van Roggen.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Breaux, Bussièrès, Caccia, Goodale, Guay, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lawrence, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), and Messrs. Stanfield and Whittaker.

Witness: Dr. W. S. Tarnopolsky, Professor of Law, Osgoode Hall, York University.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

The witness made a statement and answered questions.

At 5:17 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m.

Le cogreffier du Comité

G. A. Birch

Joint Clerk of the Committee

EVENING SITTING

(21)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 8:08 o'clock p.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Buckwold, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin and van Roggen.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Breaux, Caccia, Dawson, Goodale, Guay, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

Witness: Dr. W. R. Lederman, Professor of Law, Queen's University.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

Dr. Lederman made a statement and answered questions.

On motion of Mr. Whittaker, it was agreed,—That the Supplementary Statement respecting the Amendment of the Constitution in Fundamental Matters submitted by Dr. W. R. Lederman be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings. (*See Appendix CC-5*)

At 10:16 o'clock p.m. the Committee adjourned until Wednesday, September 13 at 9:30 o'clock a.m.

Le cogreffier du Comité

Patrick Savoie

Joint Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 12 SEPTEMBRE 1978
(20)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 12 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Buckwold, Denis, Forsey, (*de Lanaudière*), Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin et van Roggen.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Breaux, Bussièrès, Caccia, Goodale, Guay, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lawrence, Lee, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*), et MM. Stanfield et Whittaker.

Témoin: M. W. S. Tarnopolsky, professeur de droit, Osgoode Hall, Université York.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 17, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

SÉANCE DU SOIR

(21)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 20 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Buckwold, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin et van Roggen.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Breaux, Caccia, Dawson, Goodale, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. Stanfield et Whittaker.

Témoin: M. W. R. Lederman, professeur de droit, Université Queen's.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

M. Lederman fait une déclaration et répond aux questions.

Sur motion de M. Whittaker, il est convenu,—Que le rapport supplémentaire concernant l'amendement de la Constitution sur les questions fondamentales soumis par M. W. R. Lederman, soit joint au procès-verbal de ce jour. (*Voir appendice CC-5*)

A 22 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 13 septembre, à 9 h 30.

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday September 12, 1978

• 1413

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Ladies and gentlemen, we have with us today, Professor Tarnopolsky, who is a professor of law at Osgoode Hall, York University. I believe that most of you know him, either personally or through the great number of articles that he has published. I think that we should all welcome him and thank him in advance for being with us today.

Professor W. S. Tarnopolsky (Professor of Law, Osgoode Hall, York University): Mr. Chairman, with some apologies to those members of this Committee who were in the Senate committee, I propose to go through and outline in essentially the same way that I did before the Senate, which is to deal first with the question of whether or not the proposed charter does achieve an overriding effect which has been subject to some question as far as the present Bill of Rights is concerned.

• 1415

Second, after dealing with the question of overriding effect, I thought I would go on to a part dealing with the definition and scope of the rights and freedoms set out in the proposed charter; then third, I thought I would deal with the question of effect remedy or the application enforcement of the Bill of Rights.

In starting first with the question of overriding effect, may I say that one can only guess whether or not what is in the minds of the draftsmen and the legislators will in fact be applied by the courts. Generally, however, I think there are a number of things that could be pointed to in the proposed Canadian charter which should aid in convincing the majority of the Supreme Court of Canada that the proposed charter is intended to have overriding effect over inconsistent legislation. That to me is the most important question about a bill of rights: will it have effect in the sense that laws which are inconsistent with the charter are held to be invalid or inoperative, of no effect, and will it lead to the invalidation or redress of contraventions of provisions of the Bill of Rights by administrative officials, including, of course, police officers?

On the question of overriding effect, I think there are a number of things one could point to that should aid in giving this charter a different status than the Canadian Bill of Rights has achieved thus far. There are, in particular, three supportive provisions and one more important provision which, I think, address themselves squarely to this issue. Let me deal with the less important ones first, which are found in Clauses 3, 4 and 5 of the constitutional amendment bill.

Clause 3 refers to the affirming: By this enactment . . . to the greatest extent possible, their expectations . . .

—of the people of Canada . . .

. . . for a future in common as participants in a federation founded on equality and mutual respect . . .

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 12 septembre 1978

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mesdames et messieurs, aujourd'hui, nous accueillons le professeur Tarnopolsky, professeur de droit à Osgoode Hall, à l'Université York. Je crois que la plupart d'entre vous le connaissez, ou bien en personne ou bien pour avoir lu les nombreux articles qu'il a publiés. Nous devrions tous lui souhaiter la bienvenue et le remercier à l'avance d'être venu aujourd'hui.

M. W. S. Tarnopolsky (professeur de droit, Osgoode Hall, Université York): Monsieur le président, je m'excuse d'avance auprès des membres de ce Comité qui ont siégé également au comité du Sénat, je vais traiter d'abord, essentiellement comme je l'ai fait au Sénat, de la question de savoir si la charte proposée a ou non cet effet de primauté qui a soulevé des questions quant à la Déclaration des droits en vigueur.

Deuxièmement, après avoir parlé de la question de l'effet de primauté, je pense qu'il convient de parler de la définition et de la portée des droits et des libertés énoncés dans le projet de charte; en troisième lieu, je pense qu'il convient de parler de la question de l'application de la Déclaration des droits.

Tout d'abord, en ce qui concerne la question de l'effet de primauté, je dirais qu'on ne peut que chercher à deviner si les tribunaux appliqueront les mesures auxquelles pense le législateur. Cependant, je pense que l'on pourrait signaler certain nombre de points du projet de charte canadienne, ce qui devrait aider à convaincre la majorité des juges de la Cour suprême du Canada que la charte que l'on propose vise à avoir un effet de primauté sur les mesures législatives incompatibles avec elle. Telle est, pour moi, la question la plus importante qui se pose à propos d'une déclaration des droits: les mesures législatives incompatibles avec elle seront-elles déclarées nulles et sans effet et, du fait de son application, les responsables administratifs, y compris bien sûr les agents de police, seront-ils amenés à appliquer des mesures de réparation légales en cas de contravention aux dispositions d'une déclaration des droits?

En ce qui concerne l'effet de primauté, on pourrait signaler un certain nombre de points qui devraient permettre de donner à cette charte un statut différent de celui que la Déclaration canadienne des droits a eu jusqu'à présent. Il y a en particulier quatre articles, dont un plus important que les autres, qui tranchent directement ce problème. Tout d'abord, prenons les moins importants; je fais allusion ici aux articles 3, 4 et 5 du projet de loi modifiant la constitution.

L'article 3 fait allusion au:

. . . peuple du Canada . . .

. . . dans toute la mesure du possible, à son aspiration vers un avenir commun au sein d'une fédération fondée sur l'égalité et le respect mutuel . . .

[Texte]

Further on Clause 3 goes on to refer to "profound respect for personal worth and freedom . . ."

Now one has here merely a hortatory provision. It sets out a hope and aim but on the other hand, of course, it does not provide for any operative effect of itself.

Clause 4 is a little more specific and one of the first aims listed in Clause 4 is that a stated aim shall be:

—to protect the fundamental rights of all Canadians and to promote . . . essential worth and dignity.

You will notice in the second paragraph of Clause 4 a more important provision, from the point of view of overriding effect, which says:

—to ensure that its society is governed by institutions and laws whose legitimacy is founded upon the will and consent of the people . . .

And here is the important part:

. . . and to ensure, as well, that neither the power of government nor the will of a majority shall interfere in an unwarranted or arbitrary manner with the enjoyment by each Canadian of his or her liberty, security and well-being;

More clearly here one has the expression that one of the aims of the new constitutional amendment bill would be to limit the will of a majority in interfering in an unwarranted or arbitrary manner with the enjoyment of certain rights. Again, we have here an aim, a principle, and not necessarily an operative provision; but, on the other hand, since these aims are set out in sections of the proposed act, they would appear to be clearly intended to have a greater interpretational influence than if they had been listed in the preamble—I will not go through the position of a preamble in interpretations of law. Here, as part of the operative provisions, they would have, I think, a greater effect in arguing the effect that, I think, this charter should have, which is really expressed in Clause 23, and I will come to that.

So we have Clause 3 and Clause 4, both of which state, as aims of the proposed charter, protection of fundamental rights, and this important provision which appears at about lines 9 and 10 at page 3 of the constitutional amendment bill, that it is intended that the will of the majority be restrained, and that to me seems clearly to imply a bill of rights which has overriding effect over inconsistent legislation.

• 1420

Clause 5 steps this up even a bit more. If you look at Clause 5, you will notice again this is the first of the operative provisions dealing with the charter, and again repeats that in a free and democratic society there are certain rights and freedoms which must be assured to all of the people of the society.

Then it goes on to say:

. . . be incapable of being alienated by the ordinary exercise of such legislative or other authority as may be conferred by law on its respective institutions of government.

[Traduction]

Plus loin, l'article 3 fait allusion au «profond respect accordé à la valeur et à la liberté personnelles . . .»

Voici qui ne constitue rien de plus qu'une exhortation. Cet article fonde un espoir, établit un objectif, mais d'un autre côté, bien sûr, il ne se traduit par rien de concret.

L'article 4 est un peu plus précis; il y est dit que la fédération canadienne a, entre autres, pour objectifs:

de protéger les droits fondamentaux de tous les Canadiens et de favoriser les conditions de vie les plus compatibles . . . avec leur valeur et leur dignité propres.

Le deuxième paragraphe de l'article 4 est plus important, pour ce qui est de l'effet de primauté; il stipule:

de garantir que la société qu'ils constituent soit régie par des institutions et des lois dont la légitimité émane de la volonté et du consentement du peuple . . .

Et voici ce qui est important:

. . . et que nulle intervention injustifiée ou arbitraire de la puissance publique ou d'une majorité quelconque ne porte atteinte à la liberté, à la sécurité et au bien-être des Canadiens;

On peut voir plus clairement ici que l'un des objectifs de la nouvelle loi modifiant la constitution vise à limiter les interventions injustifiées ou arbitraires d'une majorité quelconque et qui pourrait porter atteinte à la jouissance de certains droits. Là encore, il s'agit d'un objectif, d'un principe, mais il ne s'agit pas nécessairement de quoi que ce soit de concret; d'autre part, étant donné que ces objectifs sont établis dans le dispositif du projet de loi qui nous intéresse, il semble que l'on cherche à ce qu'ils aient une influence plus importante, du point de vue de l'interprétation, que s'ils avaient figuré au préambule . . . Je ne m'étendrai pas sur la position d'un préambule dans une loi . . . Comme ces articles font partie du dispositif, je pense qu'ils auront un poids plus important en ce qui concerne les incidences que devrait avoir la charte, ce qui fait l'objet de l'article 23, auquel je reviendrai plus tard.

Par conséquent, les articles 3 et 4 précisent que le projet de charte vise à protéger les droits fondamentaux, et nous avons également cette disposition importante qui figure aux lignes 8, 9 et 10 de la page 3 de la loi modifiant la constitution, disposition visant à limiter la volonté de la majorité; à mon avis, cela semble faire clairement allusion à une déclaration des droits qui primerait sur des mesures législatives incompatibles avec elle.

L'article 5 va un petit peu plus loin. Vous pourrez constater qu'il s'agit là du premier des articles du dispositif ayant trait à la charte, et on y dit que tous les individus et groupes vivant dans une société libre et démocratique jouissent de droits et de libertés . . .

L'article stipule ensuite:

. . . inaliénables dans l'exercice normal des pouvoirs que la loi confère aux organes de l'État, notamment le pouvoir législatif.

[Text]

Now this in different words really expresses the intention that the charter is to be entrenched and not easily amendment by a majority.

Now, as I said, these are the three provisions which I think can be used in argument of the most important one in this line, which is of course Clause 23. And it is Clause 23 which really provides that to the end that full effect may be given

... it is hereby further proclaimed that, in Canada, no law shall apply or have effect so as to abrogate, abridge or derogate from any such right or freedom.

That seems to me the clear intention to give overriding effect to the bill of rights.

If I can backtrack for a moment, it seems to me that what is intended to be achieved and how this proposed charter would hopefully go further than the Canadian bill of rights in achieving overriding effect is that it is somewhat more explicit than Section 2 of the present Canadian bill of rights, which merely says that every law of Canada shall be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe certain rights and freedoms.

The point that I would like to make is that I do not think the matter of entrenchment necessarily determines overriding effect. It would be possible to have, as we do now have in Canada, constitutional provisions that can be amended by simple majority of Parliament or, in the case of the provinces, of the provincial legislature, but until they are so amended, even if they can be by simple majority, they are intended to override legislation because they provide for legislative power.

So I have always argued that the matter of entrenchment is not crucial to the determination of whether or not the charter has overriding effect. It is, however, important in that without entrenchment a bill of rights could be amended by simple majority.

In fact, whether a provision is made in the bill of rights for entrenchment by special procedure or merely by simple majority on the whole does not seem to matter, and I would argue that the bill of rights portion of the American constitution, although entrenched in the sense that it cannot be amended by mere act of Congress, the bill of rights provisions have not been amended not because of that but because of the fact that the adoption of a bill of rights does not lead to its amendment except perhaps in an attempt to fill in gaps that have been left out.

In the United States, as you know, amendements 13, 14 and 15 were intended to fill in gaps against the states which the courts had held had not been applied as a result of the first eight or ten amendments to the American constitution constituting the American bill of rights.

Similarly in the United Kingdom the act of settlement is not entrenched, the bill of rights is not entrenched, nevertheless through the years both, although they could have easily been amended, have not been amended in their essential parts—not

[Translation]

Cela revient à dire, exprimé différemment, que la charte sera entérinée dans la constitution et qu'il ne sera pas facile à une majorité quelconque d'en demander la modification.

Comme je l'ai dit précédemment, ces trois articles se rattachent, à mon avis, à l'article 23, le plus important pour le sujet qui nous intéresse. C'est l'article 23 qui prévoit que, afin de donner plein effet aux droits et libertés...

... aucune loi, au Canada, ne peut avoir pour effet de limiter ou supprimer ces droits et libertés.

On a clairement l'intention, me semble-t-il, de faire en sorte que la déclaration des droits puisse avoir un effet de primauté.

Permettez-moi de revenir quelques instants en arrière. Il me semble que tout ceci est plus explicite que l'article 2 de la Déclaration canadienne des droits dans son état actuel, qui stipule simplement que les lois canadiennes ne doivent pas être interprétées ou appliquées de façon à abroger ou à modifier certains droits et certaines libertés, ou encore de façon à leur porter atteinte.

Pour ma part, je ne pense pas que la consécration entraîne nécessairement l'effet de primauté. Comme c'est le cas actuellement au Canada, il serait possible d'avoir des mesures constitutionnelles pouvant faire l'objet de modifications de la part d'une simple majorité du Parlement, ou d'une assemblée législative provinciale dans le cas des provinces. Cependant, tant que ces mesures ne sont pas modifiées, même si elles peuvent l'être par une simple majorité, elles jouissent d'un effet de primauté sur les autres lois, parce que c'est sur elles que se fonde le pouvoir législatif.

C'est pourquoi j'ai toujours fait valoir que la question de la consécration n'était pas essentielle pour déterminer si la charte avait un effet de primauté ou non. Ce point est cependant important, en ce sens que si elle n'était pas consacrée, une déclaration des droits pourrait être modifiée par une simple majorité.

En fait, peu importe que l'on inclue dans la déclaration des droits un article relatif à la consécration par procédure spéciale ou par une simple majorité; je pourrais faire allusion à la déclaration des droits qui fait partie de la constitution américaine, déclaration qui est consacrée, en ce sens qu'elle ne peut faire l'objet de modifications sous l'effet simplement d'une loi du Congrès. Si les dispositions de la déclaration des droits n'ont pas été modifiées, ce n'est pas pour cette raison, mais parce que l'on n'a eu qu'à intervenir sur certains points qui avaient été laissés de côté.

Comme vous le savez, les 13^e, 14^e et 15^e amendements concernaient des points qui n'avaient pas été traités et qui, donc, selon les tribunaux, n'avaient pu faire l'objet de mesures aux termes des huit ou dix premiers amendements de la constitution américaine, qui constituent la déclaration américaine des droits.

Au Royaume-Uni, la loi de succession au trône et la déclaration des droits n'ont pas été consacrées; leurs principaux articles n'ont pas fait l'objet de modifications, bien que cela eût pu être le cas, non pas parce qu'il n'y a pas eu consécra-

[Texte]

because of any entrenchment but because of the fact that the fundamental principles in this form are not ones that legislators will proceed to.

Having said that, I would still argue that entrenchment and constitutional position, as well as the intent and the language chosen, can be important for what is really the issue, and that is whether the courts will hold legislation which is inconsistent with the bill of rights to be inoperative or invalid.

To this point the Supreme Court of Canada in the famous *Drybones* case has held that the present Canadian bill of rights, although a simple statute of Parliament, certainly not entrenched, has effect to this extent, that the law of Canada should not be sensibly construed and applied in any way other than in consistency with the Bill of Rights and if it does not contain the nonabstentive provision in Section 2 of the Bill of Rights, that law should be inoperative. And this is the essence of the *Drybones* case. There you have a Bill of Rights which is not entrenched, but because of the expression of intent in it, the courts have applied it to give it overriding effect.

• 1425

I am suggesting that by inclusion of these provisions in the constitutional amendment bill, one has a better chance of convincing the Court that that application should continue. And that is merely a guess on my part.

Now, one of the things that one could ask oneself is whether Section 23 might not be worded even more explicitly than it has been. And I must admit that I think it could be, although I would not go into it unless you wanted me to do so subsequently.

I think without repeating too much of what I said to the Senate for fear that I would be boring those that heard me before, I will stop there in case there are questions and before I move on to Part II.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is this agreeable to you or do you want to have a full statement before asking questions?

Senator McIlraith: I would like to ask a few questions if it is agreeable.

I liked your evidence in the other committee; I was very much interested in it as I am today. And I should preface my question by saying that I have come to the conclusion that entrenchment in the Constitution is desirable rather than a separate Bill of Rights, and I therefore appreciate particularly what you have said about it today.

But I am concerned with one thing. I happen to have here the Russian Constitution and as you know, parts of it read very well but in terms of guaranteeing rights to individuals, it is rather deficient.

You have said nothing in presenting your remarks about the other things that are required in a constitution: to support the supremacy—if I can use that word—of the entrenched Bill of Rights part of the constitution. I am one of those who hold the

[Traduction]

tion, mais parce que le législateur ne s'attaque pas à des principes fondamentaux établis sous une telle forme.

Cela étant dit, je continue de penser que la question de la consécration et de la position constitutionnelle, ainsi d'ailleurs que les intentions et les termes choisis, ne sont pas sans importance pour ce qui est en fait le fond du problème, à savoir, les tribunaux déclareront-ils que les mesures législatives incompatibles avec la déclaration des droits sont invalides et sans effet.

Je vous rappellerai l'arrêt que la Cour suprême du Canada a rendu à propos de l'affaire *Drybones*. Elle a déclaré que les lois du Canada devraient être interprétées et appliquées en conformité avec la Déclaration des droits, quand bien même celle-ci est une simple loi du Parlement qui n'a pas été consacrée. D'autre part, si ces lois ne contiennent pas la clause d'exception qui figure à l'article 2 de la Déclaration des droits, elles devraient être sans effet. C'est l'essentiel de l'affaire *Drybones*. Il y a une déclaration des droits qui n'est pas entérinée, mais les tribunaux donnent à la déclaration d'intention qui s'y trouve un effet de primauté.

J'estime que l'inclusion de ces dispositions dans un projet de loi modifiant la constitution améliore les chances de convaincre les tribunaux que cette application doit continuer. C'est une supposition que je fais.

Par ailleurs, on peut être amené à se demander si l'article 23 ne pourrait pas être rédigé en termes plus explicites. Je pense que c'est le cas, mais je ne veux pas m'engager sur ce terrain, à moins d'y être convié plus tard.

Je ne veux pas revenir outre mesure sur ce que j'ai dit au Sénat, de crainte d'ennuyer ceux qui m'y ont entendu. C'est pourquoi je vais m'arrêter ici et répondre aux questions, s'il y en a, avant de passer à la partie II.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous acceptez cette façon de procéder ou vous voulez que le témoin termine sa déclaration avant de passer aux questions?

Le sénateur McIlraith: Je voudrais poser quelques questions, si vous n'y voyez pas d'inconvénients.

J'ai bien aimé votre témoignage devant l'autre comité. Il m'a beaucoup intéressé encore aujourd'hui. Avant de poser ma question, je voudrais dire que j'en suis venu à la conclusion, personnellement, que la consécration dans la constitution est préférable à une déclaration distincte des droits. C'est ainsi que j'ai été en mesure d'apprécier encore davantage ce que vous avez dit aujourd'hui.

Il y a cependant un point qui me préoccupe. J'ai ici la constitution de l'U.R.S.S. Certaines de ses parties, comme vous le savez, ont l'air très intéressantes, mais elles font peu pour garantir les droits individuels.

Vous n'avez rien dit dans votre déclaration au sujet des autres éléments nécessaires à la constitution pour renforcer la suprématie,—si je puis utiliser le terme,—de cette déclaration des droits entérinée dans la constitution. Je suis de ceux qui

[Text]

view that the constitution must be some great document that members or citizens of the country are a part of, part of because of the inspiration to be derived from the language in it, and in that way the preambles and so on become important beyond what the importance of preambles would have, and also because of what I might call the ancestry of the bill; in other words, the method the constitution is brought about has a bearing on this subsequent pride in the constitution held by the citizens.

Now, that leads me to the first question: have you any comment to make about the ancestry of this bill in the sense that it has been suggested that we are proceeding improperly as a government in bringing about this constitutional amendment without the consent of the provinces; and secondly, some have even gone so far as to suggest that that is illegal or of doubtful legality. I do not want to digress into a legal argument as to whether or not it is of doubtful legality, but certainly there is room for questioning the wisdom of proceeding in that way. I would like to know if you have any comments to make in relation to the Bill of Rights as proceeding in the way we are proceeding on this bill.

Professor Tarnopolsky: Without commenting on the other parts of the constitutional amendment bill and confining myself to the charter, at the moment it seems quite fair that most of the human rights and fundamental freedoms that would form part of the Bill of Rights are partly within the jurisdiction of Parliament and partly within the jurisdiction of the provincial legislatures. It would seem to me, therefore, that if a bill of rights were to be enacted by the Parliament of Canada it could only have effect as far as the sphere of jurisdiction of the Parliament of Canada is concerned but this provision, as far as I have seen and as I understand it, would intend to apply the Charter provisions to the provinces only as the provinces opt in. I do not see anything wrong with a procedure that would, for the sake of the federal sphere of jurisdiction, make more clear than has been the case through the courts thus far that the bill of rights is intended to be a constitutional instrument. I think the present Canadian Bill of Rights is a constitutional instrument, but the furthest concession we have from the courts thus far is largely from Chief Justice Laskin, who has referred to it as a quasi-constitutional instrument and the majority have not said that. But I would have thought a bill of rights, since it is intended to cover rights and freedoms that could be within provincial jurisdiction as well, would be able to be effectuated only with the consent of the provinces, as far as their sphere of jurisdiction is concerned. I see no problem with enacting this Charter for the federal sphere, with or without the consent of the provinces, the present Canadian Bill of Rights was so enacted.

• 1430

Senator McIlraith: So that in so far as the part of it that relates to the federal sphere of legislative authority is concerned, you are satisfied that proceeding in this way is sufficiently valid to . . .

[Translation]

croient que la constitution est un document très important pour les citoyens d'un pays, en partie à cause de l'inspiration que suscite le vocabulaire utilisé, en partie à cause des préambules qui prennent à ce moment-là une valeur tout autre, en partie à cause de l'historique de la loi. En d'autres termes, la façon dont la constitution s'établit à beaucoup à voir avec la fierté qu'elle peut susciter par la suite chez les citoyens.

Ce qui m'amène à vous poser ma première question. Que pensez-vous de l'histoire de ce projet de loi, certains ayant estimé que nous procédons d'une façon abusive, en tant que gouvernement, en présentant cet amendement constitutionnel sans le consentement des provinces, d'autres étant allés jusqu'à dire qu'ils doutaient de sa légalité? Je ne veux pas m'engager dans une longue discussion sur la légalité ou l'illégalité de la mesure. Il est certainement possible d'émettre des doutes sur la façon de procéder, cependant. Je me demande si vous avez quelque chose à dire au sujet de la façon dont nous procédons pour la déclaration des droits dans ce projet de loi.

M. Tarnopolsky: Mis à part les autres aspects du projet de loi modifiant la constitution, pour ce qui est de la charte elle-même, il semble assez évident que la plupart des droits fondamentaux et libertés fondamentales de la personne qui entrent dans la déclaration des droits relèvent actuellement en partie de la compétence du Parlement et en partie de la compétence des assemblées législatives provinciales. Il m'apparaît donc que la déclaration des droits, si elle était adoptée par le Parlement canadien, s'appliquerait seulement dans son champ de compétence; cette disposition, de la façon dont je la vois et la comprends, ferait que la charte s'appliquerait aux provinces seulement si celles-ci choisissaient d'y souscrire. Par ailleurs, je n'ai rien à reprocher à une mesure qui, dans la seule sphère du gouvernement fédéral, rends plus clair que ce ne fut le cas jusqu'à maintenant, si l'on en juge par les décisions des tribunaux, le fait que la déclaration des droits est vue comme un texte constitutionnel. Je pense, pour ma part, que la Déclaration actuelle des droits et un texte constitutionnel, mais le plus loin que les tribunaux veulent aller en ce sens est représenté en grande partie par l'opinion du juge en chef Laskin, qui parle d'un texte quasi-constitutionnel. Ce n'est pas la majorité des juges qui l'ont dit, cependant. Il reste que j'aurais pensé que la déclaration des droits, puisqu'elle porte sur des droits et des libertés qui relèvent de la compétence provinciale, puisse être appliquée seulement avec le consentement des provinces, dans leur sphère propre. Pour ce qui est de la sphère du gouvernement fédéral, je ne vois pas d'inconvénient à adopter la charte, avec ou sans consentement des provinces. C'est ainsi que l'actuelle Déclaration des droits est devenue loi.

Le sénateur McIlraith: Pour ce qui est des dispositions qui visent le champ de compétence, et l'autorité législative du gouvernement fédéral, vous pensez que cette façon de procéder est justifiées . . .

[Texte]

Professor Tarnopolsky: Yes. Certainly at present the Canadian Bill of Rights, which largely covers the same areas, has never even been challenged from the point of view of the validity of its enactment.

Senator McIlraith: I was not questioning the legality of it, I was only questioning the wisdom of proceeding without something more inspirationally approached, rather than the narrow ground on which we are proceeding with a rather complicated way of bringing the provinces in after the event—which may raise less than the maximum enthusiasm on their part.

The second part of my question was this: It seems to me that in looking at bills of rights in the constitution—and I regard them all, I guess, as constitutional documents—they are no stronger and of no more benefit than the legislative and judicial machinery that supports them.

I have rather gotten the impression in the work so far in this Committee that we have examined the bill of rights rather by itself without taking adequate precautions to assure that the machinery having to do with this executive authority and executive power and with keeping the governments of the day answerable through their elected representatives—and that sort of supplementary machinery—is given appropriate attention. I rather hold the view that that aspect of our constitutional legislation requires attention in conjunction with the bill of rights, to make a bill of rights fully valuable, to achieve its maximum value—in other words, the bill of rights, nakedly, by itself, in the constitution, is not of very much value. Have you any comment to make on that subject? Have you any opinions you would care to express on that? It is troubling me a good deal these days?

Professor Tarnopolsky: I have never felt that the Bill of Rights is the total solution for the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. I think it is a very important aspect of it but it is not the only one. I think if one considers the various civil liberties—and, as I said before, I use the category that Professor Laskin, as he then was, had set out, which is the political civil liberties, the fundamental freedoms, the legal civil liberties, the liberties involved or rights involved in the administration of justice, the economic and social civil liberties and the egalitarian civil liberties are sometimes known as the human rights—dealing with the egalitarian civil liberties it is much more important to have in place the kinds of machinery that we now have, the kinds of agencies we now have, in all 11 jurisdictions in Canada than merely a proclamation of equal protection for the laws. I think the clause dealing with equal protection of the laws is important in a bill of rights but it is really the various human rights commissions that we now have in all 10 provinces and at the federal level that could make much more effective equality of access. So a provisional bill of rights is one thing but it is the detailed administrative machinery plus its promotion of these rights that is important.

[Traduction]

M. Tarnopolsky: En effet. L'actuelle Déclaration des droits, qui couvre à peu près les mêmes domaines, n'a jamais été contestée pour ce qui est de sa validité en tant que loi.

Le sénateur McIlraith: Je ne mettais pas en doute la légalité de la mesure, je m'interrogeais seulement sur l'opportunité de procéder d'une façon plus inspirante que ce n'est le cas actuellement avec ce fondement ténu et cette formule compliquée pour amener les provinces à souscrire à la mesure plus tard. Disons qu'elles pourraient ne pas manifester tout l'enthousiasme requis.

Le pendant de ma question est celui-ci: les déclarations de droits entérinées dans la constitution, et je les considère toutes comme des documents constitutionnels, n'ont de valeur que dans la mesure où les appareils législatifs et judiciaires les appuient.

J'ai plutôt l'impression, après avoir vu ce qui s'est passé jusqu'ici au Comité, que celui-ci s'est attaché à la déclaration des droits en tant que sujet distinct. Sans prendre de précautions adéquates pour s'assurer que l'appareil rattaché à l'autorité exécutive, au pouvoir exécutif, l'appareil qui fait que les gouvernements en place sont comptables aux représentants élus, pour s'assurer, donc, que cet appareil supplémentaire reçoit toute l'attention voulue. Je suis d'avis que cet aspect de la législation constitutionnelle requiert autant d'attention que dans la déclaration des droits, si l'on veut que cette déclaration ait sa pleine valeur. En d'autres termes, la déclaration des droits en soi, même entérinée dans la constitution, n'a pas grande valeur. Quelle est votre opinion à ce sujet? Avez-vous des idées dont vous voudriez nous faire part? Je ne vous cache pas que c'est un aspect de la question qui me préoccupe beaucoup ces temps-ci.

M. Tarnopolsky: Je n'ai jamais pensé que la déclaration des droits était la solution définitive pour ce qui est de la protection et de l'avancement des droits fondamentaux et des libertés fondamentales de la personne. C'est sûrement un élément très important, mais non pas un élément unique. Si j'examine les diverses libertés civiles,—et comme je l'ai dit auparavant, j'utilise les catégories établies par le professeur Laskin, c'est ce qu'il était à l'époque,—je trouve les libertés civiles politiques, les libertés fondamentales, les libertés civiles juridiques, les libertés impliquées ou les droits impliqués dans l'administration de la justice, les libertés civiles économiques et sociales et les libertés civiles égalitaires, qu'on appelle parfois les droits de la personne. Pour ce qui est des libertés civiles égalitaires, il est beaucoup plus important que pour les autres libertés d'avoir en place des mécanismes comme il en existe actuellement dans les 11 gouvernements au Canada, plutôt que de compter simplement sur une proclamation visant à une protection égale devant la loi. Je crois que l'article qui traite d'une égale protection devant la loi est important dans une déclaration des droits, mais au fond, ce sont les commissions des droits de l'homme provinciales et fédérales qui pourraient garantir ce droit de la façon la plus efficace. Une charte provisoire des droits est une chose, mais ce qui compte, ce sont les divers processus administratifs et la promotion active de ces droits.

[Text]

• 1435

Take another example: the Bill of Rights would be a rather blunt instrument to deal with all the cases of complaints by citizens against arbitrary or unjust treatment by the administration which I think can only be dealt with by an ombudsman. This is why I feel a bill of rights is no substitute for an ombudsman. A bill of rights tends to deal with the much more litigious court enforcement kinds of problems, many of which are beyond the issues dealt with by ombudsmen but the ombudsmen fill an important role.

The third along this line is the field of economic and social rights and liberties. I think a bill of rights can only set out again achievement, aims, principles, but it is what Parliament actually does with respect to specific unemployment insurance provisions, social welfare provisions that really effectuate the rights and freedoms.

But over all, I argue that the Bill of Rights is a very important standard and a very important instrument in the promotion and effectuation of human rights and fundamental freedoms but it does not preclude very many other kinds of institutions such as human rights commissions, ombudsmen, specific economic and social welfare legislation and so on.

Senator McIlraith: But dealing with . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This will be your last question.

Mr. McIlraith: . . . yes—the ombudsman just a moment ago, I note there it seems to me that the keeping of governments responsible through the elected members, whether in the House of Commons or in the legislative assemblies, is of essential importance and the Bill of Rights is weakened or less strong than it should be unless we also ensure that that right is fully protected and preserved. That is keeping the Ministry answerable in the House of Commons in the case of the federal authority and then the legislative assemblies in the case of the provincial authorities. I think in our discussions of bills of rights in the last few years, we have tended to be rather unappreciative of this second point and we should also be looking at it so that the Bill of Rights would occupy the high place which you envisage it should occupy and on which I think we all share your opinion.

Professor Tarnopolsky: Well, Senator, it seems to me that one of the reasons that it might not have been submitted in this bill and may not have recently been debated is that prior to the general acceptance of bills of rights after World War II more particularly in the Anglo-Canadian or the Commonwealth tradition, the general approach was that one relied upon periodic elections and responsible government to protect the rights and liberties.

I think it is very effective and obviously that is what we have relied upon in the United Kingdom and Canada prior to the enactment of the Bill of Rights. The major defect I see in it is that a parliament, and the Cabinet responsible to it reflects majorities, does not necessarily always concern itself with the interests of minorities. I think there are enough examples both at the provincial and the federal levels of where there have

[Translation]

Prenons un autre exemple: la déclaration des droits serait un instrument assez inefficace pour traiter de toutes les causes de plaintes que peuvent avoir les citoyens contre un traitement arbitraire ou injuste de la part de l'administration; dans bien des cas, il faut avoir recours à un ombudsman. A mon avis, une déclaration des droits ne peut pas remplacer un ombudsman. Elle vise plutôt les situations difficiles où les tribunaux doivent intervenir pour appliquer leur jugement; il s'agit de questions qui souvent dépassent la compétence d'un ombudsman, qui a quand même un rôle important à jouer.

Passons maintenant aux droits et libertés économiques et sociaux. Encore une fois, je crois qu'une déclaration des droits ne peut qu'énoncer des principes et des objectifs, mais ce sont des mesures particulières adoptées par le Parlement dans le domaine de l'assurance-chômage et de l'assistance sociale qui donnent un sens réel à ces droits et libertés.

Dans l'ensemble, j'estime qu'une déclaration des droits constitue une norme très importante, un instrument efficace pour la promotion et l'application des droits et libertés fondamentaux, mais elle ne supprime pas la nécessité d'autres moyens, comme les commissions des droits de l'homme, l'ombudsman, des lois spéciales en matière d'économie et d'assistance sociale.

Le sénateur McIlraith: Mais en parlant de . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ce sera votre dernière question.

Le sénateur McIlraith: Oui. Je trouve qu'il est essentiel d'assurer la responsabilité des gouvernements par l'existence de représentants élus, qu'il s'agisse de membres de la Chambre des communes ou des assemblées législatives. Si ce droit n'est pas scrupuleusement protégé et préservé, la déclaration des droits sera affaiblie. Je parle de la responsabilité ministérielle devant la Chambre des communes en ce qui concerne le gouvernement fédéral et devant les assemblées législatives en ce qui concerne la juridiction provinciale. A mon avis, dans nos discussions sur la déclaration des droits au cours des dernières années, nous n'avons pas accordé suffisamment d'importance à cette question; nous devrions en tenir compte pour que la déclaration des droits ait l'importance que d'un commun accord, nous lui reconnaissons tous.

M. Tarnopolsky: A mon avis, si cette question ne figure pas dans le projet de loi et n'a pas fait l'objet d'un débat récent, c'est, entre autres, parce que, avant l'acceptation générale de la déclaration des droits après la deuxième guerre mondiale et notamment dans la tradition anglo-canadienne du Commonwealth, on considérait que des élections régulières et le gouvernement responsable suffisaient à protéger les droits et les libertés.

Je crois ce raisonnement juste. C'est sur ces garanties que nous avons compté au Royaume-Uni et au Canada avant l'adoption de la déclaration des droits. Ce qui me paraît le défaut majeur, c'est qu'un Parlement et le conseil des ministres responsables devant lui, reflètent la majorité et ne se préoccupent pas forcément des intérêts des minorités. Je crois que nous pouvons trouver suffisamment d'exemples au niveau pro-

[Texte]

been deprivations of rights of minorities but the majority in Parliament carried it. And I think it is on those points that a bill of rights essentially is important for minorities, whether they be minorities from the point of view of politico-ideological dissent or minorities from the point of view of sex or characteristic or whatever.

• 1440

Senator McIlraith: You would agree that it is the bill of Rights plus the responsible government, the answerability that would get the maximum . . .

Professor Tarnopolsky: Yes, I have suggested that the Bill of Rights is an important pillar as a standard and a principle, but that it presupposes a working parliamentary system that is intended to reflect the will of the electorate and the responsibility to the Parliament. Also, I have suggested that it requires many other kinds of more detailed institutions and implementation measures than just the Bill of Rights alone.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you, sir. Mr. Breau, then Mr. Knowles.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman. Professor, I have before me a summary of your testimony before the Senate committee; there are two things I would like you to clarify for me from that testimony.

First, you referred to the words "continue to enjoy" in Clause 6 and also in Clause 7, and you relate that to the frozen-concepts theory. Are you concerned here that really the "continue to enjoy" could limit any rights that could be attained in the future? Is that the position?

Professor Tarnopolsky: This is the second phase of what I was going to go into. If you wish, I could go into that now.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Perhaps it would be a good thing, because I think you were not here when we interrupted . . .

Mr. Breau: I am sorry. Are you going to deal with the other phase, where you suggest the special . . .

Professor Tarnopolsky: Yes. I was going to go through, in the second phase, with the question of the interpretation and the details of the scope and content, and then in the third phase with the remedies or applications section.

Mr. Breau: All right.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I will come back to you.

Professor Tarnopolsky: Despite the majority decision in the Drybones case as to the effect of the Canadian Bill of Rights on inconsistent legislation, one of the things I must say, from my point of view, is that the Supreme Court, or the majority on the Supreme Court, have been extremely reluctant since then to find that any provisions are inconsistent with the Canadian Bill of Rights. I think the main interpretational device that has led to this is what I have termed the "frozen-concept" interpretation. Essentially, this has been the interpretation put forth by Mr. Justice Ritchie and Mr. Justice Martland and in a series of decision going back to Robertson and Rosetanni v. The Queen in 1963, going all the way down

[Traduction]

vincial et fédéral de mesures adoptées par la majorité et ayant pour effet de priver les minorités de certains droits. C'est à cet égard qu'une déclaration des droits a une importance essentielle pour les minorités, que ce soit des minorités d'ordre politique ou idéologique ou de minorités concernant le sexe ou d'autres caractéristiques.

Le sénateur McIlraith: Vous conviendrez que la déclaration des droits, en plus du gouvernement responsable, offre le maximum de garantie . . .

M. Tarnopolsky: Oui, j'ai dit que la déclaration des droits est un pilier important du point de vue des principes, mais qu'elle présuppose un système parlementaire qui reflète la volonté des électeurs et qui établit la responsabilité au Parlement. D'ailleurs, j'ai précisé qu'il faut d'autres institutions et mécanismes détaillés, en plus de la simple déclaration des droits.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci, monsieur. M. Breau, suivi de M. Knowles.

M. Breau: Merci, monsieur le président. Monsieur, j'ai devant moi un résumé des témoignages que vous avez présentés au comité du Sénat; il y a deux choses au sujet desquelles j'aimerais des éclaircissements.

D'abord, vous avez fait allusion à l'expression utilisée aux articles 6 et 7 du texte «continuera de jouir» et vous faites un lien avec la théorie des concepts figés. Craignez-vous que cette expression puisse limiter des droits éventuellement acquis à l'avenir? Est-ce là votre position?

M. Tarnopolsky: C'est la deuxième phase de mon exposé. Si vous voulez, je pourrais l'aborder maintenant.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ca sera peut-être une bonne idée parce que je crois que vous n'étiez pas là lorsque nous avons interrompu . . .

M. Breau: Je vous demande pardon. Allez-vous traiter de l'autre phase où il est question de . . .

M. Tarnopolsky: Oui. J'allais, dans la deuxième partie, considérer la question de l'interprétation et parler en détail de la portée et du fond, et ensuite, pour la troisième partie, passer au recours et applications.

M. Breau: Très bien.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je vous donne la parole tout à l'heure.

M. Tarnopolsky: Malgré la décision majoritaire prise dans l'affaire Drybones quant à l'effet de la déclaration canadienne des droits sur des lois incompatibles, je dois dire, pour ma part, que la Cour suprême, ou sa majorité, a beaucoup hésité depuis lors à déclarer que des mesures sont incompatibles avec la déclaration canadienne des droits. Je crois que la raison principale de cet état de chose est ce que j'ai qualifié comme l'interprétation en fonction de «concepts figés». Il s'agit au fond de l'interprétation donnée par M. le juge Ritchie et M. le juge Martland dans une série de jugements qui remontent à l'affaire Robertson et Rosetanni contre la Reine en 1963, et aussi récents que la décision sur la peine capitale dans le cas de

[Text]

to the death penalty decision, which was the Miller and Cockriell case from British Columbia almost two years ago, and that is that since Section 1 of the Canadian Bill of Rights refers to the fact that:

It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination... the following human rights and fundamental freedoms:...

They have said that, quite clearly, Parliament did not intend to introduce new rights and freedoms; Parliament, by that provision in Section 1, intended to protect the rights and freedoms as they existed at that time.

Mr. Justice Ritchie has subsequently said that he did not mean that the rights and freedoms as they are prescribed by laws existing at that time, he has suggested that he is referring to the concepts of rights and freedoms at that time. Nevertheless, the fact is that under this interpretation one has to keep going back to 1960 to see what, according to them, the Canadian Bill of Rights is intended to protect. The result can be shown in a couple of the decisions which illustrate, I think, the limitations in this line.

The first was the Robertson and Rosetanni case, which involved Section 4 of the Lord's Day Act, dealing with carrying on one's ordinary calling on the Lord's Day. Instead of dealing with the issue on the basis of whether or not it was an actual infringement of freedom of religion, and regardless of how one would have concluded that, what the majority, though Mr. Justice Ritchie, said was: Since Section 1 of the Bill of Rights talks about rights and freedoms that have existed and shall continue to exist, then we look to see the kind of freedom of religion that is guaranteed by the Bill of Rights, the freedom of religion as it existed in 1960; at that time the Lord's Day Act was in effect, therefore, freedom of religion in Canada did not include the right to carry on one's calling on another day.

• 1445

There may be some arguments as to whether or not if one, instead of using the frozen concepts interpretation, had used an interpretation dealing with the effects of this legislation in every-day work whether one might not have come to the same conclusion but, nevertheless, the approach taken was that since the Lord's Day Act existed in 1960 it was, therefore, in no way considered to be contrary to freedom of speech. I think the most difficult interpretation from the point of view of the effectiveness of the Bill of Rights that this has led to was in the Miller and Cockriell case. This was the question of whether or not the death penalty provisions in the Criminal Code constituted cruel and unusual treatment or punishment.

Taking first the dissent, Chief Justice Laskin did conclude that in his opinion the death penalty did not constitute cruel and unusual treatment or punishment but he did so by an analysis of the extent of the penalty in relation to the offence, the nature of the accused, the object that Parliament intended to achieve, its acceptability in society, whether it was arbitrarily applied or not. However, the majority concluded that the

[Translation]

Miller et Cockriell de Colombie-Britannique il y a environ deux ans, cette interprétation étant fondée sur ce qui est dit à l'article 1 de la déclaration canadienne des droits:

Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada, quel que soit sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:...

Ils ont dit qu'il était clair que le Parlement n'avait pas l'intention d'introduire de nouveaux droits et libertés; au terme de l'article 1, le Parlement avait l'intention de protéger les droits et libertés existant à cette époque.

Par la suite, M. le juge Ritchie a dit qu'il ne voulait pas dire que les droits et les libertés sont tels qu'ils sont prescrits par des lois en vigueur à cette époque mais qu'il parle plutôt des concepts des droits et des libertés. Quoiqu'il en soit, selon cette interprétation, il faut toujours remonter en 1960 pour déterminer ce que la déclaration canadienne des droits est censée protéger. Je crois qu'on peut tirer les conclusions d'après certaines décisions qui, à mon avis illustrent les limitations de cette approche.

Le premier cas est celui de Robertson et Rosetanni et concerne, dans l'article 4 de la Loi sur le jour du Seigneur, le fait de s'occuper de sa profession régulière ce jour-là. Au lieu de considérer la question en essayant de déterminer s'il s'agissait d'une violation du droit de la liberté religieuse, la majorité, par l'entremise de M. le juge Ritchie, a dit: Puisque l'article 1 de la déclaration des droits parle des droits et libertés qui ont existé et qui continueront à exister, il faut alors voir quelle forme de liberté religieuse est garantie par la déclaration des droits. Il s'agit de la liberté religieuse telle qu'elle existait en 1960; à cette époque, la Loi sur le jour du Seigneur était en vigueur, dont, la liberté religieuse au Canada ne comprenait pas le droit de travailler le dimanche.

On peut se demander si on n'en arriverait pas à la même conclusion en examinant les effets de cette loi dans le travail quotidien plutôt qu'en recourant à des concepts figés d'interprétation. Quoiqu'il en soit, on a admis que la Loi sur le jour du Seigneur existant déjà en 1960, elle ne pouvait absolument pas être contraire à la liberté d'expression. À mon avis, l'interprétation la plus difficile, du point de vue de l'efficacité de la déclaration des droits, à laquelle ceci a donné lieu a été la cause Miller et Cockriell. Il s'agissait de déterminer si les dispositions prévoyant la peine de mort dans le Code criminel constituaient un traitement ou une sanction cruels et inhabituels.

Le juge en chef Laskin, pour sa part, a conclu que la peine de mort ne constituait pas un traitement ou une sanction cruels et inhabituels après avoir analysé des facteurs comme les rapports entre la sanction et le crime, la personnalité des accusés, l'objectif visé par le Parlement, l'acceptation par la société de la sanction, qu'elle soit appliquée de façon arbitraire ou non. Les autres juges, la majorité, ont conclu que la peine

[Texte]

death penalty did not contravene the Bill of Rights because, they said, if you take the interpretation in 1960 the death penalty existed, therefore, cruel and unusual treatment or punishment could not preclude the death penalty since at the time that that clause was enacted the death penalty existed.

And he went even further, and I think this is what makes the Bill of Rights almost totally inapplicable: he said that since, on a number of occasions since 1960, the Parliament of Canada had amended the applicable Criminal Code provisions dealing with the death penalty and had retained the death penalty until the most recent abolition and did not include the *non obstante* provision of Section 2 of the Bill of Rights, this meant that in the opinion of Parliament capital punishment did not constitute cruel and unusual treatment or punishment. And so, although he does not explicitly make that statement, he concludes that therefore the courts have to conclude that the death penalty did not constitute cruel and unusual treatment or punishment.

If you take that interpretation you can see the Bill of Rights can never apply because if you do not include the *non obstante* provision then he is saying that it means that Parliament did not intend that provision to contravene the Bill of Rights. If you include the *non obstante* provision, obviously by its very nature the Bill of Rights does not apply. So you get a total inapplicability of the Canadian Bill of Rights under those circumstances.

This is what I have referred to as a frozen concepts theory. I think it has led to a number of other unfortunate results. My problem in this bill is that there are a couple of provisions which could lead to that same kind of conclusion and those are specifically the opening paragraphs of Clauses 6 and 7 which speak of the fact that "every individual shall enjoy and continue to enjoy." That is a little different from "it is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist" but essentially the wording is too close for me to feel comfortable that the Supreme Court will not use another frozen concepts interpretation. Then we will be lost in the question of whether we are talking about the frozen concepts of 1960 or 1979 or 1980 or whenever you might get to pass this bill.

I personally do not see the reason for the words "and continue to enjoy". I think Section 10 of the Interpretation Act refers to the fact that statutes speak as of the present. It seems to me that enjoyment must continue as of any particular time that one invokes the Bill of Rights. I think those words are totally superfluous and unnecessary. They appear only in Clauses 6 and 7. If you look at Clauses 8 and 9, for example, Clause 8 merely speaks of having a right; it does not say "have the right and shall continue to have the right to move and take up residence in any province"; Clause 9 does not talk about these rights "being enjoyed and continue to be enjoyed". The absence of these words "and continue to enjoy" from these two clauses even reinforces me in my fear that the courts will ask themselves, "Why do they appear in Clauses 6 and 7 if they do not appear in Clauses 8 and 9?, except that somehow it was intended to have the same kind of effect that was achieved by

[Traduction]

de mort n'enfreignait pas la déclaration des droits, car, à leur avis, on ne pouvait pas dire que la peine de mort constituait un traitement ou une sanction cruels et inhabituels, la peine de mort n'ayant pas été abolie en 1960, au moment de l'adoption de cette clause.

Poursuivant son raisonnement, et c'est à cause de cela que j'estime la déclaration des droits absolument inapplicable, il a dit que puisque à plusieurs reprises depuis 1960, le Parlement du Canada a modifié les dispositions du Code pénal ayant trait à la peine de mort, et l'a maintenue chaque fois jusqu'à ce qu'elle soit abolie tout récemment, et puisque le Parlement n'a pas inclus la disposition de l'article 2 de la déclaration des droits, cela signifie que selon lui la peine capitale ne constitue pas un traitement ou une sanction cruels et inhabituels. Même s'il ne déclare pas cela de façon explicite, il conclut néanmoins que les tribunaux ne peuvent pas qualifier la peine de mort de traitement cruel et inhabituel.

Devant cette interprétation, on constate que la déclaration des droits ne peut pas être évoquée à moins que la disposition nonobstant ne soit incluse, et le juge Laskin conclut par là que le Parlement ne voulait pas que cette disposition enfreigne les dispositions à la déclaration des droits. De toute évidence, si elle était incluse, cette disposition nonobstant, de par sa nature même, empêcherait la déclaration des droits de s'appliquer. La Déclaration canadienne des droits ne pourrait absolument pas s'appliquer dans ces circonstances.

Voilà ce que j'ai qualifié de théorie aux concepts figés. Cette théorie a entraîné certains autres résultats malheureux. Les dispositions du projet de loi me posent un problème dans la mesure où certaines d'entre elles pourraient nous forcer d'arriver à ce genre de conclusion, et je songe notamment au premier paragraphe des articles 6 et 7 qui disent que «tout individu jouit». Il y a une très petite nuance entre ce libellé et le suivant «il est reconnu et déclaré, par la présente, qu'au Canada ont existé et continueront à exister». Les deux libellés sont trop semblables, et je crains que la Cour suprême ne puisse faire autrement que de recourir à d'autres concepts figés pour interpréter cet article. Ensuite il nous restera à déterminer s'il s'agit de concepts figés de 1960, de 1979 ou de 1980 suivant la date d'adoption de ce projet de loi.

Pour ma part, je ne vois pas pourquoi on a ajouté les mots «et continuera à jouir». Je pense que l'article 10 de la loi d'interprétation précise que les lois valent pour le présent. A mon avis, la jouissance d'un droit vaut, quel que soit le moment où l'on invoque la déclaration des droits. Je pense que ces mots sont donc superflus et inutiles. On ne les retrouve qu'aux articles 6 et 7. Aux articles 8 et 9, par exemple, on ne parle que des droits de citoyens, et on ne dit pas que le citoyen jouit du droit d'établir sa résidence dans n'importe quelle province et qu'il continuera d'en jouir. L'article 9 ne parle pas des droits dont un citoyen jouit et continuera de jouir. L'absence des mots «et continuera d'en jouir» dans ces deux articles accentuent mes craintes. Les tribunaux se demanderont «Pourquoi cette expression existe-t-elle aux articles 6 et 7 et pas aux articles 8 et 9?» Ils se diront «L'objectif est peut-être le même ici que l'objectif visé par l'article 1 de l'actuelle Déclaration

[Text]

Section 1 of the current Canadian Bill of Rights? To some extent, although I think it is a necessary clause, if one looks at Clause 26 of the proposed provisions you will see that there is a certain reference that:

• 1450

26. Nothing in this Charter shall be held to abrogate, abridge or derogate from any right of freedom not declared by it that may have existed . . .

I think that kind of a provision is necessary and it appears in the current bill of rights. But this, combined with what one has in clauses 6 and 7, seem to me too readily to lead to another frozen concepts interpretation, and I would certainly strongly urge that you recommend the deletion of those words in Clauses 6 and 7.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Will you wait for a minute. Have you completed your opening statement? I think you should proceed with Phase III now.

Professor Tarnopolsky: Well, I was going to deal with the limitations provision as well then perhaps as part of this.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes.

Professor Tarnopolsky: Clause 25 puts in what are referred to as *Justifiable limitations*. The current bill of rights does not have that kind of a provision. The American bill of rights does not have that kind of provision.

On the one hand one could say that whether or not that provision is put in the courts will interpret reasonable and necessary limitations. In the United States, for example, Amendment I reads something such as:

Congress shall make no law . . . abridging the freedom of speech . . .

Nevertheless, the Supreme Court of Canada has on a number of occasions upheld the validity of obscenity laws. For that matter, I think wrongly, but nevertheless even sedition laws and other kinds of laws which are reasonably justifiable in our kind of society.

Senator van Roggen: Is that not the Supreme Court of the United States?

Professor Tarnopolsky: That is right. I am saying the Supreme Court of the United States instead of Canada.

Senator van Roggen: You said Canada.

Professor Tarnopolsky: I am sorry. The Supreme Court of the United States has, despite what would appear to be an absolutist proclamation of the rights and freedoms, nevertheless introduced necessary and reasonable limitations.

Another example that has arisen is that despite the fact that polygamy was a part of the religious beliefs of the Mormons the Supreme Court had no difficulty in saying that freedom of religion does not necessarily include all practices and a reasonable limitation is the decision as to monogamy of marriage. And there are a whole number of examples one can use.

Now, the other thing added to that is that it has become a fairly common feature of post World War II bills of rights both at the United Nations at the regional level, such as the

[Translation]

canadienne des droits». J'estime que ce genre d'article est indispensable. Prenez par exemple l'article 26 de la chartre proposée, que je cite:

26. La présente charte n'élimine ni ne supprime les droits et libertés qu'elle ne reconnaît pas expressément et qui pouvaient exister . . .

Une telle disposition est essentielle et on la retrouve dans l'actuelle déclaration des droits. Mais cette disposition et le libellé des articles 5 et 7 pourront donner lieu à des concepts figés dans l'interprétation, et voilà pourquoi je vous exhorte à recommander qu'on supprime ces mots aux articles 6 et 7.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Un instant, s'il vous plaît. Avez-vous déterminé votre déclaration préliminaire? Je pense que vous devriez passer à la phase 3 maintenant.

M. Tarnopolsky: Auparavant, j'aurais voulu parler de la disposition sur les restrictions.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Allez-y.

M. Tarnopolsky: L'article 25 traite de ce que l'on appelle des restrictions légitimes. Il n'existe pas d'article analogue dans l'actuelle déclaration des droits. La déclaration américaine des droits ne contient pas d'article analogue non plus.

D'une part, on peut prétendre que même si cet article n'existe pas, les tribunaux se chargeront d'interpréter quelles sont les restrictions légitimes et nécessaires; Aux États-Unis, par exemple, le premier amendement dit ceci:

Le congrès ne peut pas adopter une loi . . . qui restreindrait la liberté de parole . . .

Néanmoins la Cour suprême du Canada a à plusieurs reprises maintenu la validité des lois sur l'obscénité. A mon avis, à tort. Quoiqu'il en soit, même les lois sur la sédition et d'autres lois du même genre sont maintenues parce qu'on peut les justifier, compte tenu de notre société.

Le sénateur van Roggen: Mais vous parlez ici de la Cour suprême des États-Unis, n'est-ce pas?

M. Tarnopolsky: C'est cela. Il s'agit bien de la Cour suprême des États-Unis et non pas celle du Canada.

Le sénateur van Roggen: Vous aviez dit la Cour suprême du Canada.

M. Tarnopolsky: Excusez-moi. La Cour suprême américaine, malgré une apparente proclamation absolue des droits et libertés a néanmoins imposé des restrictions nécessaires et légitimes.

Voici un autre exemple: même si la polygamie fait partie des croyances religieuses des Mormons, la Cour suprême a néanmoins déclaré que la liberté de religion n'était pas un laisser-passer à toutes les pratiques, et la monogamie constitue une restriction légitime. Je pourrais vous donner d'autres exemples pour appuyer cela.

D'autre part, après la deuxième guerre mondiale, fréquemment les déclarations des droits, celles des Nations Unies par exemple, comme celles qui sont confinées à des régions, notam-

[Texte]

European Convention, and in nationalist constitutions, particularly those that have been drafted by British constitutional lawyers for the newly independent members of the Commonwealth, to include limitations sections. So it is not an unusual practice in current drafting of bills of rights.

I have a problem with it from a number of points of view, however. One is that it is somewhat more justifiable, it seems to me, to have a reasonable limitations section to meet the needs of varying political governmental systems at an international level than it is to provide for such limitations section at a national level. So I think there is somewhat more justification for it in the United Nations documents in the European Convention than there may be in our own bill of rights.

But the more fundamental problem I have is this, that these limitation provisions in the various bills of rights have referred to specific rights and freedoms, and if one looks at the European Convention, or, for example, one that has been used as a Commonwealth model, either the bill of rights of India or the bill of rights of Nigeria, one will see that the United Kingdom lawyers have varied them, depending upon the specific right or liberty concerned. And this appears also if you look at the International Covenant of Civil and Political Rights. And why that becomes a problem I think is this, that there is an acceptance at the international level and certainly the Covenant of Civil and Political Rights which we have ratified and which binds us provides that even during a state of emergency there are certain rights and freedoms that cannot be derogated from, for example, the right not to be subjected to cruel and unusual treatment or punishment. Under the International Covenant of Civil and Political Rights which we have ratified there is no right of derogation from that clause even in a time of proclaimed emergency. There are other provisions so included in the nonderogable clauses such as the right to equality—discrimination; certain of the provisions on freedom of religion; equality for the sexes, and so on.

• 1455

So, to bring that point down to Clause 25, as I understand it, according to a press account that I heard, it was intended to include Clause 25 in substitution for what is now Section 6 of the Canadian Bill of Rights and Section 6 of the Canadian Bill of Rights and Section 6 of the War Measures Act. Rather than have the provision in Section 6, one would have a general limitation section which the courts could use even in times of emergencies.

I see the danger, however, that it would be used for more than that. At least a War Measures Act requires a specific proclamation by government and is subject to all the restraints that that kind of a proclamation brings about; and it is for a limited period of time and not, as this limitation clause is, in effect operating at all times. And both our present War Measures Act and this provision could leave us in default of our obligations under our ratification of international covenants concerning civil and political rights.

So it seems to me that this clause, the limitation clause, has to be looked at very carefully. I would have thought that at

[Traduction]

ment la convention européenne et les constitutions nationalistes, notamment celles qui ont été rédigées par des juristes constitutionnels britanniques pour les nouveaux membres indépendants du Commonwealth, contiennent des articles restrictifs. Il ne s'agit donc pas d'une pratique inhabituelle.

Cependant, cet article me pose un problème à divers égards. Il est plus facile, à mon avis, de concevoir un article sur les restrictions pour répondre aux besoins de divers systèmes gouvernementaux politiques à l'échelle internationale que de concevoir ces mêmes restrictions à l'échelle nationale. Voilà pourquoi j'estime que dans le document des Nations Unies, dans la convention européenne, un tel article est mieux justifié que dans notre propre déclaration des droits.

Mais le problème fondamental que j'y trouve est le suivant: Les restrictions contenues dans les diverses déclarations des droits portent sur des droits et libertés spécifiques, et dans la convention européenne, par exemple, qui a servi de modèle aux pays du Commonwealth, la déclaration des droits de l'Inde et celle du Nigéria notamment, permettent de constater que les juristes britanniques ont conçu les restrictions différemment suivant le droit ou la liberté spécifique en cause. On constate la même chose en lisant la convention internationale des droits politiques et civils. Voici pourquoi j'estime qu'un tel article cause un problème: à l'échelle internationale, on accepte ces restrictions. La convention des droits politiques et civils que nous avons ratifiée et qui nous lie prévoit que même quand l'état d'urgence est proclamé, il y a certains droits et libertés inviolables, par exemple, le droit de ne pas être soumis à un traitement ou à une sanction cruels et inhabituels. En vertu de la convention internationale des droits politiques et civils que nous avons ratifiée, on ne peut déroger à cet article, même si l'état d'urgence a été proclamé. D'autres dispositions figurent dans les articles auxquels on ne saurait déroger, tel le droit à l'égalité... la discrimination; certaines des dispositions sur la liberté religieuse; l'égalité des sexes, etc..

Pour tout ramener à l'article 25, tel que je le comprends, selon les comptes rendus des journaux, on a l'intention de remplacer par l'article 25, l'actuel article 6 de la Déclaration canadienne des droits et l'actuel article 6 de la Loi sur les mesures de guerre. Au lieu d'inclure la disposition de l'article 6, on aurait ainsi un article restrictif de portée générale dont les tribunaux pourraient se prévaloir, même dans des situations de crise.

Je vois le risque, cependant, que cet article soit employé plus largement. En effet, en ce qui concerne la Loi sur les mesures de guerre, il faut au moins une proclamation précise du gouvernement, ce qui entraîne toutes les contraintes inhérentes à ce genre de proclamation; en outre, la période d'application est limitée, alors que le présent article de restriction est constamment en vigueur. Qui plus est, l'actuelle loi sur les mesures de guerre et la présente disposition pourraient nous faire manquer à nos obligations qui découlent de la ratification d'ententes internationales, sur les droits civils et politiques.

A mon avis, donc, il faut examiner avec grand soin cet article restrictif. J'aurais pensé qu'à tout le moins, on se

[Text]

least one would have to confine it to such limitations as are imposed by law and not those that arise by virtue of construction or application of any law. I would further argue that the justification for such limitations should be upon whoever invokes them or whoever imposes them, and that that should be more clearly stated.

Our usual constitutional practice is that it is the litigant who challenges the constitutional validity, that has the onus of proving that an Act of Parliament or an Act of a legislature is invalid. I would have thought that there, if one is talking about limitations clauses, the onus should be reversed on to whoever imposes those limitations, whether it be Parliament or the legislatures.

Perhaps I should finish there.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: First of all, on the question of the words "continue to enjoy", you are saying to us that these words, in fact, could limit the rights of individuals in the future because of the concept that you have advanced—and I thank you for that explanation; it is very helpful. But can it not be the other way, that the words "in the future" could be used to say any new right that could conceivably be perceived in the future? Is it possible that those words, in that instance, could limit any new rights that society could perceive in the future as being inalienable?

Professor Tarnopolsky: I would have thought that if the provisions here were phrased in the present tense, then that, plus the operation of the Interpretation Act, would lead, I would hope, to the interpretation of these provisions as of the time that they arise. And I would have thought that with the spirit and example of the famous Edwards case on the question of whether or not women are persons, where our Supreme Court of Canada went through a long study as to whether or not, in 1867, women were persons, and the Judicial Committee of the Privy Council just had no problem in saying, "Well, look, that is a different time. Apply the spirit of the Act as of today".

I would have thought that the use of the present tense, plus the Interpretation Act, plus the example of the Edwards case, should lead to the courts interpreting the Bill of Rights as of the time in the future that it is invoked.

Senator Hicks: Have you observed that the French version does not mention it?

Professor Tarnopolsky: I am sorry, I did not. I should have just looked it over.

Senator Hicks: It does not mention "continue to enjoy" at all. It is set in the present tense.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: I had read the French section but I had not noticed that; but I see it now.

An hon. Member: In Clauses 6 and 7.

Senator McIlraith: The French version is all right. It is just the English version that is defective.

Mr. Breau: I see that.

[Translation]

limiterait aux seules restrictions imposées par des lois et non pas par celles qui découlent de la rédaction ou de l'application d'une loi. J'aimerais également faire valoir que c'est à quiconque invoque ces restrictions ou cherche à les imposer qu'il revient de les justifier, ce qui devrait être précisé beaucoup plus clairement.

La pratique constitutionnelle habituelle veut que le plaignant contestant la validité constitutionnelle d'une loi du Parlement, ou d'une loi d'une assemblée législative en apporte la preuve. Or, dans le présent cas, s'il s'agit d'articles restrictifs, je pense qu'on doit au contraire imposer ces responsabilités, à quiconque a imposé les restrictions, qu'il s'agisse du Parlement ou d'une assemblée législative.

Je devrais peut-être m'en tenir là.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: Tout d'abord, en ce qui concerne l'expression «jouit» troisième personne du singulier, vous nous dites que cette expression pourrait, en fait, limiter les droits des individus à l'avenir, à cause justement du principe que vous avez proposé—et je vous remercie de l'explication, ce fut très utile. Mais ne pourrait-on pas tirer l'interprétation contraire et dire «qu'à l'avenir» pourrait signifier tout nouveau droit qui pourrait surgir à l'avenir? Est-il possible que cette expression, dans ce cas particulier, puisse limiter tous les droits nouveaux que la société pourrait juger inaliénables à l'avenir?

M. Tarnopolsky: Je pense que si les dispositions étaient formulées au présent,—la Loi sur l'interprétation aidant—on pourrait espérer que les dispositions seraient interprétées en fonction du moment où elles seront utilisées. Et le parle ainsi en ayant à l'esprit le précédent de la célèbre affaire Edwards, portant sur la question de savoir si les femmes étaient ou non des personnes, et à l'occasion de laquelle la Cour suprême du Canada entreprit une longue étude pour savoir si, en 1867, les femmes étaient ou non des personnes; le Comité juridique du Conseil privé n'éprouva aucune difficulté à déclarer: «Écoutez, il s'agissait d'une époque différente. Appliquez l'esprit de la Loi en fonction de notre époque.

Je crois qu'en utilisant le temps présent, en se référant à la Loi sur l'interprétation, et en se rappelant l'exemple de l'affaire Edwards, les tribunaux devraient être portés à interpréter la Déclaration des droits au moment de l'avenir, où on l'invoquera.

Le sénateur Hicks: Avez-vous remarqué que dans la version française, il n'en est pas question?

M. Tarnopolsky: Excusez-moi, non, je n'ai pas remarqué. J'aurais dû.

Le sénateur Hicks: On ne dit pas «continuera à jouir», du tout. On utilise le temps présent.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: J'ai lu la version française, mais je ne l'ai pas remarqué; mais je le vois maintenant.

Une voix: Aux articles 6 et 7.

Le sénateur McIlraith: La version française est parfaite. Il n'y a que la version anglaise qui soit fautive.

M. Breau: Je vois.

[*Texte*]

Well, thank you for your explanation on that point, Professor.

• 1500

The second one—you suggested before the Senate committee the establishment of a police complaint tribunal. Are you suggesting that this be constitutionalized; that it should be set up and that it be precisely for questions arising out of complaints of the behaviour of policemen?

Professor Tarnopolsky: Well, that is not my preferred solution to this. Maybe I should then move into the third part of what I was going to deal with, which is the matter of remedies arising out of Clause 24.

Mr. Breau: Well, you may want to explain when you—because I will not have any other questions.

Professor Tarnopolsky: Well, if you wish, I could go into that part.

Mr. Breau: Okay, could you explain the...

Professor Tarnopolsky: If I can refer to the case which poses the problem and that is the Hogan case. Very briefly, you will recall in the Hogan case, Hogan was driving with his girlfriend when he was suspected of drinking; asked by the police to come to the police station, which he and his consort did; arriving at the police station he asked her to phone the lawyer; she did. The lawyer arrived at the police station before Hogan had taken the breathalyzer; he was waiting for the taking of his breath sample. Upon hearing his lawyer arrive, Hogan asked the police whether he could consult with them and the police said: "No, you do not have such a right; in fact if you do not take the breathalyzer at this stage we will charge you with failure to take the breathalyzer." And that is of course where Hogan made his mistake. So he then took the breathalyzer, but then argued all the way up to the Supreme Court of Canada that the evidence should have been excluded because it was obtained in contravention of the Bill of Rights and his right to counsel.

Speaking for the majority, Mr. Justice Ritchie said that if one follows the long-established principle of rule of evidence that evidence, even if illegally obtained, is admissible as long as it is relevant, then, he said, there is no reason to apply the American exclusionary rule which, he said, was based upon a totally different constitutional system. He then proceeded to quote from the judicial committee of the Privy Council on a case coming from Jamaica in which the judicial committee said that this principle of nonexclusion of evidence would ride even though there was a right in the Jamaican constitution in written form which was contravened.

Now, I have a real problem with this and on the whole the decision of the Chief Justice, I think, in this case was one of the best decisions on the possible application of a bill of rights because he deals with a number of these issues. In the first place he argued, and I think this is true, that the American Supreme Court did not develop the American exclusionary

[*Traduction*]

Merci beaucoup de votre explication, monsieur le professeur.

Deuxièmement, vous avez proposé devant le comité du Sénat la création d'un tribunal disciplinaire de la police. Proposez-vous d'inclure cette disposition dans la Constitution; proposez-vous d'établir un tribunal à la seule fin d'entendre les plaintes provenant du comportement des agents de police?

M. Tarnopolsky: Ce n'est pas là la solution que je préfère. Peut-être devrais-je passer immédiatement à la troisième partie de mon exposé qui porte sur les recours prévus à l'article 24.

M. Breau: Vous pourriez peut-être expliquer lorsque vous—voyez-vous, je ne pourrais poser aucune autre question.

M. Tarnopolsky: Très bien, si vous le désirez, je passerai à cette partie.

M. Breau: Très bien. Pouvez-vous expliquer...

M. Tarnopolsky: Si vous le permettez, je citerai l'affaire qui pose le problème, l'affaire Hogan. Très brièvement, vous vous rappellerez que dans l'affaire Hogan, M. Hogan conduisait une voiture dans laquelle se trouvait sa petite amie lorsqu'il a été soupçonné d'ivresse; l'agent de police lui a demandé de l'accompagner au poste de police, ce qui lui et sa compagne ont fait; arrivé au poste de police, il a demandé à sa petite amie de téléphoner à son avocat; ce qu'elle a fait. L'avocat est arrivé au poste de police avant qu'on ait administré le test de l'ivressomètre à M. Hogan: il attendait toujours qu'on prélève un échantillon de son haleine. Lorsqu'il a entendu que son avocat était arrivé, M. Hogan a demandé s'il pouvait le consulter, mais l'agent de police lui aurait répondu: «Non, vous n'avez aucun droit de ce genre; en fait, si vous ne vous soumettez pas à l'ivressomètre maintenant, nous vous accusons de ne pas l'avoir fait». Et c'est là que M. Hogan a commis une erreur. Il s'est soumis à l'ivressomètre, mais ensuite a prétendu jusqu'à la Cour suprême du Canada que les éléments de preuve auraient dû être exclus puisqu'ils avaient été obtenus contrairement à la déclaration des droits et à son droit d'avoir un avocat.

Au nom de la majorité, M. le juge Ritchie a déclaré que, si l'on respecte le principe bien établi que des éléments de preuve, même illégalement obtenus, sont admissibles s'ils sont pertinents, il n'y a aucune raison d'appliquer la règle d'exclusion américaine qui, à son avis, est fondée sur un régime constitutionnel tout à fait différent. Il a ensuite cité le comité juridique du conseil privé qui dans une affaire de la Jamaïque avait déclaré que le principe voulant que l'on n'exclut pas des éléments de preuve prévalait même s'il y avait eu violation d'un droit écrit dans la Constitution de la Jamaïque.

Toute cette affaire me cause un problème très réel, et je dois dire que dans l'ensemble, la décision du juge en chef dans l'affaire est l'une des meilleures décisions jamais rendues sur l'application éventuelle de la déclaration des droits, parce que ce dernier traite de nombre de questions. D'abord, il a fait valoir, et c'est juste, que la Cour suprême américaine n'a pas

[Text]

rule because of some particular principle in American constitutional law, but because they felt it was the best remedy under the circumstances, having tried and considered a number of other means of enforcement of the Bill of Rights in other circumstances.

The other thing that comes out is that on a number of occasions the courts have said that the accused and the convicted individual might be able to pursue his or her remedies at common law, obviously suit for tort. Well again, as the Chief Justice said, there has been very little evidence of the success of a tort action against police officers by people whose rights have been abused. In fact, what he did not say, and I think one could add, is that the only really well-known examples are those that occurred in Quebec under the Quebec Civil Code which on this point, I think, is more applicable and certainly more flexible than the English common law of torts with respect to damage suffered by people like Ron Corelli or in the case of *Lamb v. Benoit* and the other Jehovah's Witnesses cases.

So it seems to me that one has to deal with the question of enforcement. In the Hogan case, the Supreme Court of Canada in effect said: "There is a right, but since the Bill of Rights does not deal with remedies, we are in no position to create the remedy."

So then one has to consider the possible alternatives as to enforcement. There is, and I will return to it because it is my preference, the exclusionary rule which the American Supreme Court has developed; there is the possibility of a suit in torts. I think all the evidence, certainly in Canada and for that matter in the United Kingdom and the United States, has been that it is singularly ineffective because in torts the question of damages raises too frequently the issue of the reputation of the plaintiff in the community involving usually people who have either previously been convicted or in some way in conflict with the law, have led to nominal damages which certainly do not encourage somebody already in jail to bring an action for tort against the police officer.

• 1505

A third alternative is through some form of police complaint tribunals. I personally think there is a great deal to be said for independent police complaint tribunals. That is another whole complicated area. Thus far I think the feeling of most defence lawyers is that police complaint tribunals have not been particularly effective, and I am not sure they would do very much from the point of view of encouraging or admonishing the police to pay attention to the Canadian charter of the Canadian Bill of Rights.

The other possible means of enforcement is through providing for a criminal penalty. One could provide that anybody, including a police officer, who contravenes, let us say, the Clause 7 rights could be subject to a criminal penalty. I find the same objection to that as I do with respect to a suggestion that one could turn to a tort action or with respect to current police complaint tribunals, and that is I do not think they

[Translation]

mis au point la règle d'exclusion américaine à cause d'un principe particulier du droit constitutionnel américain, mais parce que ses membres ont pensé que c'était là le meilleur recours dans les circonstances après avoir essayé et étudié nombre d'autres moyens d'appliquer, dans d'autres circonstances, la déclaration des droits.

L'autre aspect qui ressort de cette décision, c'est que dans de nombreuses occasions, les tribunaux ont déclaré que l'accusé ou le coupable pourrait chercher recours dans le droit commun, évidemment en intentant des poursuites pour tort. En encore, comme l'a fait remarquer le juge en chef, il est assez rare que les personnes dont on a violé les droits l'emportent dans des poursuites pour tort contre des agents de police. En fait, ce qu'il n'a pas dit, mais qu'on pourrait ajouter, c'est que les seuls exemples bien connus se sont produits au Québec au terme du Code civil du Québec qui dans ce cas, je crois, s'applique beaucoup mieux et est certainement beaucoup plus souple que le droit commun anglais en matière de préjudices subis par des gens comme Ron Corelli ou commis comme dans l'affaire *Lamb contre Benoit* et les autres poursuites intentées par les Témoins de Jehovah.

Or, il me semble que l'on doit s'intéresser à la question de l'application. Dans l'affaire Hogan, la Cour suprême du Canada a, en fait, déclaré: «Le droit existe, mais puisque la Déclaration des droits ne prévoit aucun recours, il n'y a aucun moyen de créer un recours».

Il faut alors étudier quelles sont les autres possibilités d'application du droit. Il y a, et j'y reviendrai, puisque c'est mon moyen préféré, la règle d'exclusion mise au point par la Cour suprême des États-Unis; il y a également la possibilité d'interester des poursuites pour tort. Je crois que les événements montrent bien, certainement au Canada et même au Royaume-Uni et aux États-Unis, que ce moyen est particulièrement inefficace puisque dans les poursuites pour tort, la question des dommages soulève trop souvent la question de la réputation du plaignant dans une localité où en général, celui-ci a déjà été reconnu coupable ou s'est trouvé d'une façon quelconque en difficulté avec la loi, ce qui ne l'encourage certainement pas à intenter des poursuites pour tort contre un agent de police, surtout s'il se trouve en prison.

La troisième possibilité serait de créer des sortes de tribunaux pour juger les plaintes concernant la police. Personnellement, je trouve très intéressante l'idée d'avoir des tribunaux indépendants pour ces plaintes. C'est une autre question très compliquée. La plupart des avocats de la défense estiment que les tribunaux n'ont pas été particulièrement efficaces dans ce domaine jusqu'à maintenant, et je ne suis pas certain qu'ils pourraient vraiment inciter la police à respecter la charte canadienne des droits de la personne.

La quatrième possibilité serait de prévoir une peine criminelle. On pourrait stipuler que quiconque, y compris un agent de police, enfreint l'article 7, par exemple, est passible d'une peine criminelle. J'ai à cet égard la même objection qu'en ce qui concerne les poursuites en dommages ou l'obligation de saisir les tribunaux des plaintes, je ne pense pas que cela serait efficace. Il y a trop peu de condamnations. Si nous prenons par

[Texte]

would be largely effective. There are just too few examples of convictions. I do not see why, if we take the case of Hogan, why Hogan, having been convicted of impaired driving—actually he was convicted of having more than .08 blood alcohol level—would be interested in wasting his time going as a witness just because some policeman might be convicted of some penalty and fined \$50. It just does not make sense from the point of view of its possible impact. But it is an alternative. I think in the circumstances the only alternative for this particular purpose is the exclusionary rule.

Now, to finish off, this brings me to Clause 24. I think Clause 24 is very necessary and I think it hopefully helps to make this charter more effective than the Canadian Bill of Rights has been thus far. I find a problem with it, however, in that I think it is somewhat too general and somewhat too limited. If we take Hogan's example, I do not know what a declaration would do for him. If he has been convicted he is not much interested in a court declaring that he had a right to counsel. After all, all members in the Supreme Court of Canada agreed that he had a right to counsel. So he got his declaration. It did not really do anything from the point of view of acting as any kind of restraint on the police. An injunction? A higher court surely would not issue an injunction on the point of, let us say, exclusion of evidence. That is not essentially the way that one would proceed. It seems to me in some circumstances some of the rights and freedoms referred to, certainly in clauses 6 and 7, might need other forms of compensation remedy. So to summarize Clause 24, I think a clause like 24 is very necessary, but I would have thought its scope could be extended by providing that any other remedy considered appropriate in the circumstances might be granted and perhaps even specifically—that is as far as I would want to go. I am not sure I could convince you to go—making reference to the possibility of exclusion of evidence as a means of enforcement. But certainly I would hope that Clause 24 is going to be broadened before being adopted.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you. Mr. Breau, 10 minutes.

Mr. Breau: Thank you, Professor, for those explanations. I just want to know if you have made a study of the proposed charter as regards linguistic rights?

Professor Tarnopolsky: Very little, but I have looked at them, yes.

Mr. Breau: We had some testimony last week from the Commissioner of Official Languages, Mr. Yalden, who is concerned that there is a symbolic difference in the language proposed in the charter with the existing Official Languages Act. In other words, in the Official Languages Act it is clearly stated that French and English are the official languages of Canada, whereas here in Bill C-60 they are referred to in the preamble as the principal spoken languages of Canada, and the reason for that, I believe, from the explanation I have heard before, was because this charter was meant to be a floor so that provinces would be encouraged to come in as much as possible and from there you could work up and improve the rights or give more rights to individuals. Do you feel that that

[Traduction]

exemple l'affaire Hogan, je ne vois pas pourquoi Hogan, ayant été reconnu coupable de conduite en état d'ivresse—il avait plus de .08 d'alcool dans le sang—serait prêt à perdre son temps pour témoigner, simplement parce qu'un policier pourrait être condamné à une amende de \$50. Ce n'est tout simplement pas vraisemblable. Mais c'est une possibilité. Dans les circonstances, la seule possibilité est la règle d'exclusion.

Pour terminer, j'en viens à l'article 24. Je le trouve vraiment nécessaire et j'espère qu'il rendra cette charte plus efficace que la Déclaration canadienne des droits de l'homme ne l'a été jusqu'à maintenant. Je pense cependant qu'il est tout à la fois trop général et trop limité. Si nous prenons l'exemple Hogan, je ne sais pas ce qu'une déclaration pourrait lui apporter. S'il a été condamné, il n'a aucun intérêt à ce qu'un tribunal déclare qu'il avait droit à un avocat. Après tout, les membres de la Cour suprême du Canada ont tous admis qu'il avait droit à un avocat. Il a donc eu sa déclaration. Cela n'a cependant pas incité la police à plus de modération. Une injonction? Une Cour supérieure n'émettrait certainement pas une injonction parce qu'il y a eu exclusion de preuve par exemple. Ce n'est pas comme cela qu'on procéderait. Il me semble qu'en certaines circonstances, certains droits et libertés mentionnés aux articles 6 et 7 du moins, exigeraient d'autres formes de compensation. Pour résumer l'article 24, j'estime qu'il est nécessaire, mais je trouve que sa portée devrait être étendue afin de prévoir l'octroi de toute autre compensation jugée appropriée dans les circonstances et peut-être même—et je n'irai pas plus loin. Car je ne suis pas certain que je pourrais vous convaincre de le faire—afin de mentionner la possibilité d'exclure des preuves pour faire respecter la loi. J'espère qu'on étendra la portée de l'article 24 avant qu'il ne soit adopté.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci. Monsieur Breau, dix minutes.

M. Breau: Je vous remercie de ces explications, monsieur le professeur. J'aimerais savoir si vous avez étudié les droits linguistiques dans la charte proposée?

M. Tarnopolsky: Très peu.

M. Breau: La semaine dernière, le commissaire aux langues officielles, M. Yalden, s'est inquiété d'une différence symbolique entre le libellé de la charte et celui de la Loi sur les langues officielles. Autrement dit, la Loi sur les langues officielles stipule clairement que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada, tandis que le projet de loi C-60 les mentionne, dans le préambule, comme principales langues parlées au pays. D'après les explications que j'ai déjà entendues, je crois qu'on a procédé de cette façon parce qu'on voulait encourager les provinces à participer le plus possible et les amener à accorder de plus en plus de droits aux particuliers. Croyez-vous que ce changement dans le libellé puisse avoir des répercussions plus tard quant à la protection des droits linguistiques des Canadiens?

[Text]

kind of change in wording can have an effect in the future on the protection of linguistic rights of Canadians?

• 1510

Professor Tarnopolsky: I think so. I do not know how much more but, for one thing, for the same reason that I have suggested, the very inclusion of the Charter in the Constitutional Amendment Act should give it an importance greater than the present Canadian Bill of Rights inclusion of language provisions here, should give them a greater importance than the Official Languages Act because there is the whole question of whether the Official Languages Act, again, is constitutional, the same question that could be asked with respect to the current Canadian Bill of Rights. I think it is a constitutional statute but there just is not that acceptance in the country.

Mr. Breau: I agree with you on that but it is precisely on that change, the difference in those words. Do you think they could make a difference? I know it is important from a symbolic point of view for people to have that in a constitution and I would tend to have it as symbolically good as possible but can it have an effect in the courts in the future?

Professor Tarnopolsky: As with any of these provisions, one is only guessing. Again I think the point I made is one that does give a greater impact to its interpretation. The second thing, and this really carries one a bit further into really a political assessment, I would guess that the proposers of this amendment bill probably thought they could not get all the extensive provisions of the Official Languages Act to apply in the provinces.

Mr. Breau: There is another reason because one province has given another interpretation to official languages, meaning one only.

Professor Tarnopolsky: That may be a reason as well. I think the other thing is that a constitution must necessarily be more concise and briefer than something like the Official Languages Act which sets up in effect an ombudsman type of institution and one cannot go into all those details in a constitution. One sets out principles in a constitution. I would have said that its position in the Constitutional Amendment Act, its application as a more concise general provision, its intention to apply to provinces as well as the federal government means that it goes further in effect than the Official Languages Act. It may not be within the scope of the federal sphere of jurisdiction, which is all that the Official Languages Act deals with, go as far in detail but you would not have that in a constitution in any case. It is the same thing that I have suggested; the Bill of Rights is necessary including all the Clause 7 rights, even though I do not think that precludes an ombudsman who would deal with a whole series of other kinds of complaints or that the equal protection provision in Clause 6 precludes a necessity for a Canadian Human Rights Commission and all the other provincial commissions.

I hope you do not think I am avoiding your question. I am merely saying that a constitution is more general, deals more

[Translation]

M. Tarnopolsky: Je le crois. J'ignore à quel point il y aura amélioration, mais le simple fait d'inclure dans la charte de la loi constitutionnelle des dispositions relatives aux droits linguistiques devrait leur donner plus d'importance que leur inclusion dans l'actuelle Déclaration canadienne des droits, et même plus d'importance que dans la Loi sur les langues officielles, car il convient de se demander si cette loi est bien constitutionnelle, et on peut même se poser la question dans le cas de la Déclaration canadienne des droits. A mon avis, elle est un statut constitutionnel, mais elle n'est pas encore généralement acceptée comme tel au pays.

M. Breau: Je suis d'accord avec vous à ce propos, mais je voudrais demander quelle différence cette modification du libellé peut-elle faire, d'après vous? Je sais que la consécration de tels droits dans une constitution représente un atout important au point de vue symbolique, et c'est fortement à désirer, mais les tribunaux devraient-ils en tenir compte à l'avenir?

M. Tarnopolsky: On ne peut qu'avancer des suppositions, comme pour n'importe laquelle de ces dispositions. J'ai simplement fait remarquer qu'elles auraient de plus grandes répercussions quand on les interprétera. Deuxièmement, si vous me permettez de faire en quelque sorte une évaluation politique, je dirai que les promoteurs de ce projet de réforme ont probablement pensé qu'ils n'arriveraient pas à faire appliquer dans les provinces toutes les dispositions de la Loi sur les langues officielles.

M. Breau: Il y a une autre raison et c'est le fait que l'une des provinces a interprété différemment l'expression langues officielles, considérant que dans son cas il s'agit d'une seule langue.

M. Tarnopolsky: C'est peut-être aussi l'une des raisons. En outre, une constitution doit nécessairement être plus concise et plus brève que tout statut comme la Loi sur les langues officielles qui crée en réalité une institution de type ombudsman, et une constitution ne peut comprendre toutes sortes de détails de ce genre. On définit des principes dans une constitution. Je crois qu'en intégrant de telles dispositions dans la loi constitutionnelle, sous forme de dispositions générales plus concises, avec l'intention de les appliquer aux provinces aussi bien qu'au gouvernement fédéral, on irait encore plus loin en réalité que la Loi sur les langues officielles. La mise en application détaillée de telles dispositions ne relève peut-être pas de la compétence fédérale, et c'est de cela que la Loi sur les langues officielles traite, mais on n'a pas besoin d'aller si loin dans une constitution. Comme je l'ai dit, la déclaration des droits englobe tous les droits stipulés à l'article 7, bien qu'à mon avis un ombudsman pourrait toujours régler d'autres types de plaintes et le droit à la même protection devant la loi, aux termes de l'article 6, n'empêche pas qu'il soit nécessaire d'avoir une Commission canadienne des droits de la personne et toutes les commissions provinciales.

J'espère que vous ne pensez pas que j'hésite à répondre à votre question. Je dis simplement qu'une constitution est plus

[Texte]

with principles, in this case intended to apply it in the federal and provincial spheres if they adopt it and so I cannot see the same detail or precision as the Official Languages Act going in.

Mr. Breau: Yes, but, Mr. Chairman, if I may, I am only concerned with the fact that the words "principal languages", "principal spoken languages in Canada"—I forget exactly what it is—compared to the official languages of Canada. Do you believe that can have an impact in the future? For example, if a citizen felt that his linguistic rights had come under the federal Parliament, were, say, *ses droits étaient lésés*, that his rights were effected. Can those words really influence the courts in your view? In other words, instead of "the principal spoken languages of Canada" if we said "the official languages of Canada", could that influence the courts in the future?

Senator Forsey: You have got that in Section 13.

Mr. Breau: Yes, but only if the Parliament or a legislative body says so and a legislative body could change the Official Languages Act. The Parliament in the future could change the official languages of Canada from French and English to Greek and Italian.

Professor Tarnopolsky: I do not see why Clause 13 is not as entrenched as any other provision.

• 1515

Mr. Breau: It is only entrenched as far as Parliament or another legislative body defines it. Parliament or legislative bodies could change the official languages. As I understand Clause 13, it says:

The English and French languages are the official languages of Canada for all purposes declared by the Parliament of Canada or the legislature of any province . . .

The Parliament of Canada could change its mind.

Professor Tarnopolsky: I would have thought the real problem is that if one went further than that there would be some real question in some provinces as to whether they meet the full extent of it.

Mr. Breau: I agree with that.

Professor Tarnopolsky: If I can use a totally different example in two other ways, which I think I would want to raise—although I was not brought here for that purpose—may I use the opportunity to raise them? One of these is, I think frankly, at this stage the constitutional amendment provisions do not give enough recognition to the place of the native peoples, and metis. I would have recommended that your own joint committee, which was the Molgat-MacGuigan committee, should be looked at in their preamble in the way that they did make references to the position of native people and metis. Is my guess right that one has to mention that specifically, or is it otherwise covered?

I raise that question in reference to the second point I wanted to raise, and that is this. Before the Senate, Senator

[Traduction]

générale, traitant davantage de principes, et que dans le cas présent elle viserait à appliquer lesdites dispositions au fédéral et dans les provinces, si celles-ci l'adoptent et il n'y aurait pas autant de détails ou de précisions que dans la Loi sur les langues officielles.

M. Breau: Oui, mais monsieur le président, je suis préoccupé par l'utilisation de l'expression «langues principales», ou peut-être «principales langues parlées au Canada» par opposition à l'expression «langues officielles du Canada». Croyez-vous qu'une telle modification peut avoir des répercussions à l'avenir? Si un citoyen pensait, par exemple, que ses droits linguistiques relevaient du Parlement fédéral et disait que ses droits étaient lésés, ce nouveau libellé influencerait-il vraiment les tribunaux, d'après vous? Autrement dit, croyez-vous que si l'on utilisait l'expression «les langues officielles du Canada» au lieu de l'expression «les principales langues parlées au Canada», les tribunaux pourraient en être influencés à l'avenir?

Le sénateur Forsey: C'est l'expression utilisée à l'article 13.

M. Breau: Oui, mais seulement si le Parlement ou un organisme législatif le décrète et un organisme pourrait modifier la Loi sur les langues officielles. Le Parlement pourrait un jour décréter que les langues officielles du Canada ne sont plus le français et l'anglais, mais plutôt le grec et l'italien.

M. Tarnopolsky: Je ne vois pas pourquoi l'article 13 n'est pas entériné de la même manière que toutes autres dispositions.

M. Breau: C'est entériné en autant que le Parlement ou un autre organisme législatif le définit. Cependant, le Parlement ou un autre organisme législatif pourrait modifier les langues officielles. En ce qui concerne l'article 13, il dit:

Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada pour les objets désignés par le Parlement du Canada et les corps législatifs provinciaux . . .

Le Parlement du Canada pourrait changer d'avis.

M. Tarnopolsky: J'aurais cru que le problème se poserait si l'on allait plus loin, car on pourrait alors vraiment se demander si certaines provinces remplissent toutes les conditions.

M. Breau: Je suis d'accord.

M. Tarnopolsky: Si vous le permettez, j'aimerais me servir de deux exemples qui n'ont rien à voir avec la raison pour laquelle je suis venu ici. Premièrement, je crois sincèrement que pour l'instant les propositions de réforme constitutionnelle ne reconnaissent pas suffisamment la position des populations autochtones et métis. Je vous recommanderais d'examiner le préambule du rapport publié par le précédent comité mixte coprésidé par MM. Molgat et MacGuigan, car on y faisait allusion à la position des populations autochtones et métis. Ne faut-il pas le mentionner spécifiquement, ou est-ce que d'autres dispositions les englobent?

En outre, lorsque j'ai comparu devant le Comité du Sénat, le sénateur Bosa m'a demandé si les dispositions actuelles proté-

[Text]

Bosa asked me whether the present provisions, in my opinion, sufficiently protected multiculturalism. I said that I thought perhaps they might. If one looks at the aims, at Clause 4, and you look on page 3, about line 44 and on, it says:

(ii) to ensure throughout Canada equal respect for the many origins, creeds and cultures . . .

That, obviously, to me implies a recognition of what is multiculturalism. Yet multiculturalism in a way has developed connotations as to the equality of opportunity and treatment, so that perhaps the use of the word "multiculturalism" itself could be important symbolically.

So, using this also to urge my point of view on these points with respect to the position of the native peoples and metis, with respect to the equality of people of all origins through the policy of multiculturalism, on both those points I think your own former committee had a better formulation than there is here. But I also use it in answer to your question, Mr. Breaux, because you can only guess this: does this paragraph in Clause 4, ensuring respect for the many origins, creeds and cultures, do the same thing as saying that Canada is officially a bilingual and a multicultural country? I do not know.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Knowles, and then Senator Grosart.

Mr. Knowles: Mr. Chairman, I have one brief question for Professor Tarnopolsky with regard to something that was said earlier. Sir, you referred to the fact that in the United Kingdom certain statutes to protect human rights do the job even though they are not entrenched, and I think you saw the possibility of the same things happening here up to a point.

I gathered as I listened to you later that perhaps you do come down on the side that I was going to urge. Does it not make a difference that in this country we have a written constitution, as opposed to the absence of any such document in the United Kingdom? Does it not mean, therefore, that we ought to come down, so far as human rights are concerned, on the side of entrenchment?

Professor Tarnopolsky: I think so, without any question. Ever since Mr. Diefenbaker's Bill of Rights, I have been in favour of written bills of rights, and I think it may be partly because we have at least a partly written constitution, more so than they have, but I think there are other arguments as well.

I think ours is a newer society than theirs, less homogeneous than, on the whole, the United Kingdom society has been, with less of a long tradition of the evolution of what are the privileges, the positions, the duties, the responsibilities of legislators. For all these reasons as well, I think a written bill of rights is important here. But in addition one should not forget that the United Kingdom has now ratified the European Convention on Human rights. The United Kingdom has specifically bound itself to be evaluated by the European Commission and by the European Court of Human Rights. We do not have that otherwise; we are somewhat subjected to

[Translation]

geaient suffisamment à mon avis le multiculturalisme. J'ai répondu qu'elles le pourraient peut-être. Si vous jetez un coup d'œil aux objectifs énumérés à l'article 4, à la page 3, vous verrez qu'aux lignes 45 et suivantes on dit:

(ii) de garantir dans tout le Canada un respect égal pour les multiples origines, croyances et cultures . . .

Il me semble évidemment qu'on reconnaît par là l'existence du multiculturalisme, mais ce terme a maintenant des connotations avec l'égalité des chances et du traitement, de sorte que l'utilisation du terme «multiculturalisme» pourrait peut-être comporter une importance symbolique.

Cela renforce donc encore mon point de vue au sujet de la position des populations autochtones et métis, et au sujet de l'égalité des peuples de toutes origines grâce à une politique de multiculturalisme, et je crois qu'à ces deux points de vue le Comité qui vous a précédés avait formulé ces principes mieux qu'on ne l'a fait dans le présent document. Mais pour répondre à votre question, monsieur Breaux, on ne peut que se demander si le présent paragraphe qui figure à l'article 4 et vise à assurer le respect des multiples origines, croyances et cultures, aurait le même résultat que de dire que le Canada est officiellement un pays bilingue et multiculturel? Je l'ignore.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Knowles et ensuite le sénateur Grosart.

M. Knowles: Monsieur le président, j'aurais une brève question à poser au professeur Tarnopolsky au sujet de ce qu'il a dit plus tôt. Vous avez fait allusion, monsieur, au fait qu'au Royaume-Uni certains statuts visant à protéger les droits de la personne remplissent leurs objectifs même sans être entérinés, et je pense que vous avez cru qu'il serait possible de faire la même chose ici jusqu'à un certain point.

D'après ce que vous avez dit par la suite, je pense que vous pensez un peu comme moi dans un certain sens. La situation n'est-elle pas différente ici en ce sens que nous avons une Constitution écrite, alors qu'un tel document n'existe pas au Royaume-Uni? N'en découle-t-il pas par conséquent que nous devrions entériner les droits de la personne?

M. Tarnopolsky: Je le crois absolument. Depuis la Déclaration canadienne des droits de M. Diefenbaker, j'ai toujours été en faveur d'une Déclaration écrite des Droits de la personne et je pense que c'est peut-être en partie parce que nous avons une Constitution écrite au moins partiellement, alors qu'il n'y en a pas là-bas, mais il y a aussi d'autres raisons.

Je pense que notre société est moins ancienne que celle du Royaume-Uni, et moins homogène dans son ensemble, moins restreinte par une longue tradition résultant de l'évolution des privilèges, des positions des fonctions et des responsabilités des législateurs. C'est donc pour toutes ces raisons également qu'à mon avis, une Déclaration écrite des Droits de la personne est importante ici. Mais il ne faut pas oublier non plus que le Royaume-Uni vient de ratifier la convention européenne des droits de l'homme. Le Royaume-Uni s'est spécifiquement engagé à se soumettre à l'évaluation de la Commission européenne et du tribunal européen des droits de l'homme. Quant à

[Texte]

the International Covenant on Civil and Political Rights but it is not quite the same kind of evaluation.

• 1520

Recently, as you know, a large number of jurists, Sir Leslie Scarman, I suppose, is probably one of the best known recently, have urged the United Kingdom to adopt a written bill of rights on the basis, they say, that since we are accepting adjudication by the European Convention, surely it is better for us to have our own courts armed with the same kind of evaluative instrument to do it internally first.

So, I think there are all these other things. The United Kingdom has put itself subject to an international supervision, very expensive and fairly, thus far, as you know, on a number of occasions, active in finding certain practices of the United Kingdom government and authorities to be contrary to the European Convention and has led to internal changes. So I think the United Kingdom experience in being without a Bill of Rights until now is certainly not one that we should follow. Our circumstances are very different and for the reason you suggest and the ones I suggest, I think we need a written bill of rights.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Entrenched.

Professor Tarnopolsky: Well, that as well.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Grosart.

Senator Grosart: Thank you, Mr. Chairman. If I might ask the witness to expand a little more of his comments on Clause 25. I think, is it correct to say, Professor Tarnopolsky, that you take the position that the wording of the limitations, in Clause 25 is too wide and you would like to see it narrowed. Could I then ask you, if you were writing this Charter, would you be inclined to go the specific enumeration way in the limitations rather than the broad unqualified statements? Would you be inclined to go the direction taken by the European Convention, that is specifying the limitations much more than they are in Clause 25 as it stands?

Professor Tarnopolsky: Yes. That, or, if one is not rewriting the whole Charter, I think these are limitations which apply basically to the Clause 6 freedoms and not to the Clause 7 rights.

Senator Grosart: Would you repeat that and the reason why you see the wording of Clause 25 in the first few lines limited to Clause 6.

Professor Tarnopolsky: Why I would limit them to Clause 6?

Senator Grosart: No, I am asking, do you see them limited?

Professor Tarnopolsky: Oh, no. I think in the way that Clause 25 is set out it applies to all of the Charter.

Senator Grosart: Yes, yes.

[Traduction]

nous, nous sommes assujettis dans une certaine mesure au pacte international sur les droits civils et politiques, mais il n'y a pas tout à fait le même genre d'évaluation.

Comme vous le savez, un grand nombre de juristes, dont Sir Leslie Scarman est probablement le mieux connu, ont récemment pressé le Royaume-Uni d'adopter une déclaration écrite des droits de la personne car étant donné que ce pays accepte les jugements de la Convention européenne, il est sûrement préférable qu'il ait ses propres tribunaux dotés du même type d'organisme d'évaluation interne.

Il y a donc toutes ces raisons. Le Royaume-Uni s'est assujéti lui-même à une supervision internationale très coûteuse qui a assez bien réussi à plusieurs reprises, comme vous le savez, à mettre à jour certaines pratiques du gouvernement et des autorités du Royaume-Uni qui sont contraire à la convention européenne, et il en a résulté des modifications internes. Je pense donc que nous ne devons certainement pas suivre l'exemple du Royaume-Uni qui se trouve sans déclaration des droits de la personne jusqu'à maintenant. Je pense donc qu'il nous faut une déclaration écrite des droits de la personne, car les circonstances sont très différentes ici, et il ne faut pas non plus oublier les raisons que j'ai mentionnées ainsi que les vôtres.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une déclaration qui soit entérinée.

M. Tarnopolsky: Oui, en effet.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Merci, monsieur le président. J'aimerais que le témoin explique davantage ses commentaires sur l'article 25. Je pense que vous êtes d'avis, monsieur Tarnopolsky, que le libellé des restrictions, à l'article 25, est trop large et que vous aimeriez le voir restreindre. Si vous deviez rédiger vous-même cette charte, opteriez-vous pour l'énumération spécifique des restrictions au lieu de l'énonciation de principes généraux non précis? Seriez-vous portés à aller dans le même sens que la convention européenne, c'est-à-dire à spécifier les restrictions bien plus que ne le fait l'actuel article 25?

M. Tarnopolsky: Oui. Ou encore, si l'on ne rédige pas à nouveau toute la charte, je pense qu'il s'agit là de restrictions qui s'appliquent surtout aux libertés stipulées à l'article 6 et non pas aux droits stipulés à l'article 7.

Le sénateur Grosart: Voudriez-vous répéter ce que vous venez de dire ainsi que les raisons pour lesquelles le libellé des premières lignes de l'article 25 en limite l'application à l'article 6.

M. Tarnopolsky: Pourquoi j'en limiterais l'application à l'article 6?

Le sénateur Grosart: Non, je vous demande si l'application en est limitée d'après vous?

M. Tarnopolsky: Non, je crois que le libellé actuel de l'article 25 le fait s'appliquer à toute la charte.

Le sénateur Grosart: Oui, oui.

[Text]

Professor Tarnopolsky: I would have said that at least there is more justification for the limitation clause with respect to the Clause 6 freedoms that there is with respect to the Clause 7 rights, if one wants to distinguish between those rights and freedoms. But I would have gone further for the reason that I have suggested that our courts have taken, which I think is understandable, the position that it is the individual who challenges the validity of legislation that carries the onus of proving that it is invalid. In fact, on a number of occasions with the Bill of Rights, the Supreme Court has said, "If it is a valid federal objective, we are not even going to question it". I would instead want to see a clause—if I were drawing it—which would put the onus on, if you wish, the government side, on the Crown Attorney, to argue why the limitation is reasonably justifiable. The third thing that I would have suggested for consideration is that it be limited to limitations which are prescribed by law and not those that might arise just by virtue of construction or application.

Senator Grosart: You would eliminate the last line and a half . . .

Professor Tarnopolsky: Yes.

Senator Grosart: . . . of Clause 25, so that any limitation by statute would have to be prescribed by law and could not be merely a court interpretation. This would greatly narrow the scope of the limitations in Clause 25.

Professor Tarnopolsky: Yes, yes, and I would like to see the onus shifted.

Senator Grosart: Going a bit beyond that, do you see this Charter as adequately protecting the individual from administrative acts that might contravene the principles of the Charter?

Professor Tarnopolsky: No. This is the reason that I would suggest changes in Clauses 23 and 24. On Clause 23, I said that I did not think it was sufficient just to say "no law shall apply or have effect", etcetera, but it should be made absolutely clear that we are dealing with administrative or, if you wish, executive acts as well because otherwise, again, the Hogan case shows the possibility of a kind of abrogation of rights which should not be dealt with. To back that up and to make it more explicit, I would have expanded Clause 24 to provide that any kind of remedy that is thought appropriate in the circumstances, including exclusion of evidence, may be used. Those are the means I would suggest for controlling administrative acts.

Senator Grosart: Would you see the type of specific qualification that occurs in Clause 26 extended, used in other clauses? In Clause 26 there is a general statement that:

Nothing in this Charter shall . . . abrogate, abridge or derogate from the right or freedom . . .

existing. That is at the commencement, the point you made earlier. Then it goes on, "notwithstanding the generality". It specifically refers to the native people's rights.

Professor Tarnopolsky: No, I . . .

[Translation]

M. Tarnopolsky: J'aurais pensé que l'article des restrictions s'appliquerait d'avantage aux libertés mentionnées à l'article 6 qu'aux droits mentionnés à l'article 7, s'il faut établir une distinction entre ces droits et libertés. Mais j'irais encore plus loin pour la raison que j'ai mentionnée plus tôt, c'est-à-dire que les tribunaux ont décrété, ce qui me paraît compréhensible, qu'il incombe à la personne qui met en question la validité de la Loi de prouver son invalidité. En fait, en ce qui concerne la déclaration des droits de la personne, la Cour suprême a dit à plusieurs reprises que si c'est un objectif fédéral valable, elle ne le mettra même pas en doute. Si je devais moi-même rédiger la charte, j'imposerais au gouvernement, c'est-à-dire au procureur de la Couronne, la charge de démontrer pourquoi la restriction est raisonnablement justifiable. Troisièmement, je suggérerais qu'on limite ces restrictions à des cas déjà prévus par la Loi et non pas à ceux qui pourraient résulter d'une interprétation ou d'une application de la Loi.

Le sénateur Grosart: Vous élimineriez les deux dernières lignes environ . . .

M. Tarnopolsky: Oui.

Le sénateur Grosart: . . . de l'article 25, afin que toute restriction par statut soit prescrite par la loi et non pas le résultat simplement d'une interprétation juridique. La portée des restrictions de l'article 25 s'en trouverait grandement réduite.

M. Tarnopolsky: Oui, et j'aimerais que le fardeau de la preuve soit transféré.

Le sénateur Grosart: Croyez-vous que la présente charte protège suffisamment les particuliers contre des actes administratifs qui iraient à l'encontre des principes de cette charte?

M. Tarnopolsky: Non. C'est la raison pour laquelle je veux proposer des changements aux articles 23 et 24. J'ai dit au sujet de l'article 23 que je ne croyais pas qu'il suffisait de dire «qu'aucune loi ne peut avoir pour effet», etc., et qu'il devrait être absolument clair qu'il s'agissait également de mesures administratives ou si vous voulez exécutives parce qu'autrement, il serait possible d'abroger des droits qui ne devraient pas être touchés, comme on peut le voir dans l'affaire Hogan. Pour plus de précision, l'article 24 devrait stipuler qu'on peut accorder toute compensation jugée appropriée dans les circonstances, y compris l'exclusion de preuve. Voilà ce que je propose pour contrôler les mesures administratives.

Le sénateur Grosart: Selon vous, la précision contenue à l'article 26 pourrait-elle être utilisée dans d'autres articles? L'article 26 stipule que:

La présente charte ne limite ni ne supprime les droits et libertés . . .

qui pouvaient exister lors de la mise en vigueur de la présente loi. Dès le commencement, et cela touche ce que vous disiez plus tôt. L'article poursuit en disant «notamment» et, mentionne précisément les droits et libertés des peuples autochtones.

M. Tarnopolsky: Non, je . . .

[Texte]

Senator Grosart: This seems to be the only case where you have this specific of this kind.

Professor Tarnopolsky: Generally it is required, as it has been set out in Section 5 of the Canadian Bill of Rights. I see a danger in Clause 26 as it stands if the opening paragraphs of Clauses 6 and 7 are not changed but if the opening paragraphs of Clauses 6 and 7 are changed, I think Clause 26 could stand because there is always the possibility that the Charter might be interpreted in a way to abrogate existing rights. The American Constitution does it slightly differently, as you know—is it the ninth or tenth amendment?—which says that whatever is not taken away shall remain. I think I will have it here in a moment.

Amendment 9—The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people.

That is essentially the same kind of clause as is set out here although in some ways more express. I am not sure that in the American constitutional tradition they would speak of rights retained by the people in the same way with our greater emphasis on representational democracy but that is a question I merely raise.

Senator Grosart: In the explanatory note to the bill as presented at First Reading, I take to be page 2, although it is not numbered, opposite page 1, the Explanatory notes in the left-hand column, there is the statement that, if I may paraphrase, the Canadian Charter of Rights and Freedoms in respect to some, but not all matters, would become binding on Parliament and its institutions.

Would you agree with that statement?

Professor Tarnopolsky: I am trying to find it.

Senator Grosart: I am sorry. The bill as published for First Reading, opposite page 1, Explanatory notes, the second paragraph from the bottom on the left-hand side, that paragraph beginning with "Other provisions of the Bill".

Professor Tarnopolsky: I think I must have a different version from that which you have.

Senator McIlraith: It is the First Reading of Bill C-60.

Professor Tarnopolsky: I am afraid I do not have that.

Senator Grosart: It is Bill C-60 as published for First Reading. This really goes a bit further than my earlier question about the coverage of administrative acts. It is the phrase, "binding on Parliament and its institutions".

Professor Tarnopolsky: Yes.

Senator Grosart: What would you take this to mean? I know it is just an explanatory note but it is obviously the intention.

Professor Tarnopolsky: Yes. Senator, I think the intention of the Diefenbaker government in 1960 was that the Canadian

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Il me semble que c'est le seul endroit où l'on est aussi précis.

M. Tarnopolsky: C'est en général exigé, comme l'établit l'article 5 de la Déclaration canadienne des droits de l'homme. L'article 26 actuel présente un danger selon moi, si l'on ne change pas les premiers paragraphes des articles 6 et 7, mais dans le cas contraire, l'article 26 pourrait rester tel quel, parce qu'il est toujours possible que la charte soit interprétée d'une façon qui supprimerait des droits existants. La Constitution américaine le fait également de manière légèrement différente, comme vous le savez—est-ce le 9^e ou 10^e amendement?—en ce qu'elle stipule que tous les droits qui ne sont pas retirés demeureront en vigueur. Je pense que je pourrais vous donner la citation dans un instant.

Amendement 9—L'énumération dans la Constitution de certains droits ne doit pas être interprétée de façon à limiter ou à supprimer d'autres droits dont jouissent les citoyens.

C'est essentiellement la même clause que celle que nous avons ici, bien qu'un peu plus explicite. Je ne suis pas certain que dans la tradition constitutionnelle américaine, les droits de la population soient les mêmes que les nôtres, étant donné l'importance que nous accordons à la démocratie représentative, je ne fais que le mentionner en passant.

Le sénateur Grosart: Dans les notes explicatives du projet de loi présentées en première lecture, on peut lire à la page 2, bien qu'elle ne soit pas numérotée, en regard de la page 1, dans les notes explicatives figurant dans la colonne de droite, que, et je paraphrase, la charte canadienne des droits et libertés, pour certains de ces objets, liera le Parlement et ses institutions dès l'entrée en vigueur de la loi.

Acceptez-vous cette déclaration?

M. Tarnopolsky: J'essaie de la trouver.

Le sénateur Grosart: Je m'excuse. Le projet de loi a été publié pour première lecture, et vous trouverez cette déclaration en regard de la page 1, dans les notes explicatives au deuxième paragraphe à partir d'en bas, à droite, c'est le paragraphe qui commence par les mots suivants: «D'autres dispositions du projet de loi».

M. Tarnopolsky: Je dois avoir une version différente de la vôtre.

Le sénateur McIlraith: C'était lors de la première lecture du projet de loi C-60.

M. Tarnopolsky: Je crains ne pas l'avoir.

Le sénateur Grosart: C'est le projet de loi C-60 publié en première lecture. Cette question va un peu plus loin que ma première question au sujet des mesures administratives. Je veux parler de l'expression «liera le Parlement et ses institutions».

M. Tarnopolsky: Oui.

Le sénateur Grosart: Qu'est-ce que cela veut dire selon vous? Je sais que ce n'est qu'une note explicative, mais elle exprime l'intention du législateur.

M. Tarnopolsky: Oui. Je pense, sénateur, qu'en 1960, le gouvernement Diefenbaker voulait que la Déclaration cana-

[Text]

Bill of Rights would apply not just to Parliament but to administrative acts as well and I think this was probably the intention of the present government.

I merely raised the cases that I did to show ways in which the courts I think have failed to do so and this is the reason why I have suggested the changes to Clauses 23 and 24 to make more clear that it is intended to apply. But I have no doubt that Mr. Diefenbaker and Mr. Fulton, who piloted the legislation, had in mind at that time that it should apply to administrative acts just as I think the present government does. I merely suggest that without changes to 23 and 24, once again it might not be achieved.

• 1530

Senator Grosart: Would you think that those changes would be sufficient to cover the derogation of basic rights fundamental or basic rights by regulations?

Professor Tarnopolsky: I would hope so.

Again it would seem to me that just under the ordinary rules of statutory interpretation on administrative law, a regulation cannot provide for powers which cannot be traced to the original enacting statute. And in exactly the same way as the original enacting statute could be challenged, I see no reason why the regulation should not be challengeable.

Senator Grosart: But this does not seem to have been the broad experience of the last few years in the proliferation of regulations and their administration.

Dr. Tarnopolsky: I think that those of us who have been teaching administrative law would have generally said, as I said to the Senate, I think that it is partly the fault of the legislators in giving too wide a regulatory power under the statutes, but . . .

Senator Grosart: The chapter as it stands or the suggestions you have made in respect of 23 and 24 would completely cover the protection of rights against the administration of regulations.

Dr. Tarnopolsky: I certainly do not see why it would not do so. I, as you, have never failed to be impressed or surprised at the way in which the courts can interpret what seems to be obvious to me in a way that I would not agree with. But I cannot see how, on the basis of administrative law principles well established apart from bills of rights, one could possibly exercise a power under regulation without it being challengeable in the same way as the enacting statute, and even on the basis which certainly has been followed in American decisions, that when Parliament enacts a statute it intends the powers to be exercised in accordance with the constitution. Therefore, clearly a regulation which goes against the constitution, i.e. the Bill of Rights, would be invalid to that extent or inoperative.

Senator Grosart: Have I time for a final question?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Provided that you do not have an a) and a b).

Senator Grosart: A very short question then on the matter of political rights.

[Translation]

dienne des droits ne s'applique pas seulement au Parlement mais également aux organismes administratifs et je pense que c'est également l'intention du gouvernement actuel.

J'ai mentionné certains exemples pour montrer de quelle façon les tribunaux ont selon moi échoué dans cette tâche et c'est la raison pour laquelle j'ai proposé qu'on modifie les articles 23 et 24 afin de préciser cette intention. Je ne doute pas cependant que MM. Diefenbaker et Fulton, qui ont parrainé le projet de loi, avaient à l'époque l'intention de l'appliquer aux mesures administratives tout comme le veut le gouvernement actuel. J'ai tout simplement dit que si on ne modifiait pas les articles 23 et 24, on n'atteindrait probablement pas cet objectif.

Le sénateur Grosart: Pensez-vous que ces modifications suffiraient à empêcher toute limitation des droits fondamentaux dans les règlements?

M. Tarnopolsky: Je l'espère.

Il me semble qu'en vertu des règles d'interprétation du droit administratif, un règlement ne peut conférer des pouvoirs qui ne sont pas prévus dans la loi habilitante. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait contester un règlement, tout comme on peut le faire pour ce qui est de la loi originale.

Le sénateur Grosart: Cela ne semble pas avoir été le cas ces dernières années, pour ce qui est des règlements et de leur application.

M. Tarnopolsky: Je pense que ceux qui enseignent le droit administratif diraient, comme je l'ai dit au Sénat, que c'est en partie la faute des législateurs qui accordent de trop grands pouvoirs de réglementation dans les lois, mais . . .

Le sénateur Grosart: La charte actuelle ou les changements que vous avez proposés aux articles 23 et 24 protégerait complètement les droits des effets des règlements?

M. Tarnopolsky: Je ne vois pas pourquoi ils ne le feraient pas. Comme vous, j'ai toujours été surpris de la façon dont les tribunaux interprètent parfois ce qui me semble évident. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait contester un pouvoir conféré en vertu des règlements, tout comme on le fait dans le cas des lois, on appliquerait certainement le principe qui a présidé aux décisions américaines, soit que lorsque le Parlement adopte une loi, il entend que les pouvoirs ainsi conférés soient exercés conformément à la constitution. En conséquence, un règlement qui enfreint la constitution, c'est-à-dire la déclaration des droits, s'en trouverait annulé et rendu inopérant.

Le sénateur Grosart: Ai-je le temps de poser une autre question?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Pourvu qu'il n'y ait pas trop de sous-questions.

Le sénateur Grosart: J'ai une courte question à poser au sujet des droits politiques.

[Texte]

Mr. Fairweather, when he was before us, suggested that the political rights of a citizen as an elector might not be as fully protected as they might be specifically suggested, that there might be written into the charter the right not to be unrepresented in a legislature or Parliament for an unconscionable length of time. Would you see that as sufficiently important to be incorporated in a constitution?

Dr. Tarnopolsky: I am not sure that that does not raise wider principles as to a period of unrepresentation, but you do remind me of a thing that I should have mentioned which I think deals with this more specifically, and that is the references in Clauses 9 and 10. I see no reason why, to the prohibited grounds of discrimination in Clause 9 one should not add "political opinion, marital status, economic circumstance" and perhaps the matter of physical disability. I find it rather difficult to see how that would be affected within the provisions covered here, but I see no reason why it could not be listed, and certainly I would have thought that Clause 10, which deals with the democratic rights of citizens, should include as one of the prohibited grounds of discrimination that of political opinion, without any question in my mind. And I think that in order to keep it in line with the present Canadian Human Rights Act, marital status and economic circumstance and physical disability could be brought in as well.

• 1535

I may just say on this point that there have been questions raised in some West European constitutions: does this necessarily imply a right of political participation by groups in terrorism? And my reply would obviously be that to the extent that an act of violence or terrorism occurs, it is dealt with as such, on those grounds and not on those of the political opinions of the people who happen to be involved in it.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lee; then Miss MacDonald and Senator Bird.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman.

I have in mind what the professor has said about the Bill of Rights being entrenched or having the overriding powers, and it is a very interesting sort of legal interpretation; but I have to go back and face my constituents.

In your opinion, Professor Tarnopolsky, is the average Canadian better off, given a charter of human rights as it now is envisaged in Bill C-60 or the intent of it, keeping in mind what you have said about it and the various comments and criticisms which have been noted? Is it a good bill or rights or a charter? Does it protect the average Canadian?

Professor Tarnopolsky: Well, as I have indicated before, one can only guess as to the effect that the bill will receive an interpretation.

I think that this is a major step forward, and that is the consideration of it in the constitutional document—that is a major step forward. I think some of the provisions here are intended to deal with defects that have since revealed themselves. I do not think they could have been easily foreseen in

[Traduction]

M. Fairweather, lorsqu'il a comparu devant nous, a dit que les droits politiques d'un citoyen, en tant qu'électeur, n'étaient peut-être pas aussi protégés qu'on le laissait entendre, et qu'on pourrait peut-être inclure dans la charte le droit de ne pas rester sans représentation à une assemblée législative ou à un parlement pour une durée déraisonnable. Croyez-vous que c'est assez important pour être inclus dans la Constitution?

M. Tarnopolsky: Je me demande si cela ne touche pas à des principes plus généraux, mais vous me rappelez quelque chose que j'aurais dû mentionner et qui touche précisément à cet aspect, je veux parler des connotations des articles 9 et 10. Je ne vois pas pourquoi on n'ajouterait pas «l'opinion politique, l'état civil, les circonstances économiques» et peut-être le handicap physique aux pratiques discriminatoires interdites à l'article 9. J'ai de la difficulté à voir comment on pourrait le faire dans les dispositions contenues ici, mais je ne vois aucune raison qu'on ne les ajoute pas et je trouve également qu'on devrait inclure l'opinion politique dans la liste des raisons pour lesquelles on ne peut priver un citoyen de son droit de voter, à l'article 10 qui traite des principes de la démocratie. Afin que le projet de loi corresponde à la loi actuelle sur les droits de la personne, on devrait également inclure l'état civil, les circonstances économiques et le handicap physique.

À ce sujet j'aimerais ajouter que des questions se sont posées au sujet de certaines constitutions de pays de l'Europe occidentale: Est-ce que cette position implique nécessairement le droit à la participation politique des groupes qui se servent de terrorisme? Il est évident que je répondrais que lorsqu'un acte de violence ou de terrorisme est posé, on le traite comme tel, sur cette base et non sur la base des opinions politiques des personnes qui ont posé l'acte.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): M. Lee a la parole, suivie de M^{lle} MacDonald et du sénateur Bird.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président.

Je pense aux paroles du professeur sur l'intégration ou la primauté de la déclaration des droits; il nous a offert une interprétation juridique très intéressante. Mais personnellement, je dois aller répondre aux questions de mes commettants.

À votre avis, professeur Tarnopolsky, est-ce que le Canadien moyen sera mieux placé avec une charte des droits humains telle qu'envisagée dans le Bill C-60, compte tenu de ce que vous avez dit et des différents commentaires et critiques qu'on a entendus? Cette déclaration des droits, ou charte, est-elle bonne? Protège-t-elle le Canadien moyen?

M. Tarnopolsky: Comme je l'ai déjà dit, on ne peut que deviner quelles seront les répercussions de ce projet de loi une fois interprété.

Je crois qu'il s'agit d'un grand pas en avant; c'est-à-dire, le fait qu'on envisage d'intégrer cette charte à la constitution est un grand pas en avant. Je crois que certaines des dispositions ont pour but de redresser des lacunes qui se sont révélées depuis. Je vois mal qu'on ait pu facilement prévoir ces défauts

[Text]

1960, so in no way am I criticizing the adoption as it was in 1960; but I think there were defects that have revealed themselves, and I think some of these are intended to deal with those. I have raised a few points which I think could make them even more effective.

Now as to the extent to which it is going to affect the rights of the citizen, if we really have a bill of rights which the courts are prepared to apply in the courts, I have no doubt that there are many more people who will receive protection than was the case in the past. At the moment, because of the fact that the Supreme Court of Canada has given such limited interpretation to the application of the Bill of Rights, the lower courts are paying almost no attention. One cannot expect the lower courts to take a different attitude, and our only question is: how do we convince the Supreme Court to take a different attitude? And I am saying, in some of these improved ways.

So, I think that the position of many people would be better. It does not mean that there still will not be people whose rights will be abridged and infringed, and who might not be able to find redress for them: that can always happen; but I think the climate is there.

I think the other important thing, which I think is important for members of Parliament and members of legislative assemblies, and this revealed itself—and I am not using this for any reason except that it is the best example—in the debate in the Ontario legislature on police bill 99, and that is that a bill of rights is a very important weapon in the hands of the Opposition, in this way, I think: that it makes much more of an impact in the media, and therefore on public opinion, for a member of Parliament to get up and say, “I think this proposed piece of legislation is contrary to the Bill of Rights,” than for him to get up and say, “I think this is arbitrary or unfair.”

Police bill 99 was a very good illustration of this because, although the Canadian Bill of Rights did not apply in the Ontario sphere, a number of people asked: how can we in this country, which has a Canadian Bill of rights, have a legislature that is prepared in this way to abrogate our rights and freedoms?

In a way, the irony is that there are many other statutes on the statute books of other provinces, including Ontario, and even at the federal level, which might have been as arbitrary as police bill 99, but it does go to show how effective it is in the hands of an opposition to restrain an act just on its sheer impact on public opinion. So, from that point of view, I think people would be better off with a written charter.

Mr. Lee: Along this line of general questioning, I would like to get your feeling about certain things, because obviously most of the decisions that you are suggesting will be affecting people, and where I have seen the present Bill of Rights used has been in the lower courts.

[Translation]

en 1960, donc je ne critique en rien la façon dont on a adopté la charte en 1960. Mais je crois qu'il y a des lacunes qui se sont révélées, et je crois que certaines de ces dispositions sont censées corriger ces défauts. J'ai soulevé certains points qui, à mon avis, pourraient rendre encore plus efficaces ces dispositions.

Quant à la mesure dans laquelle les droits du citoyen seront affectés, je n'ai aucun doute que si nous avons réellement une déclaration de droits qui sera appliquée par les tribunaux, beaucoup plus de personnes seront protégées que dans le passé. À l'heure actuelle, à cause de l'interprétation limitée que la Cour suprême du Canada a donné à l'application de la déclaration des droits, les tribunaux inférieurs n'y prêtent presque pas d'attention. On ne peut pas s'attendre à ce que les tribunaux inférieurs changent d'attitude tant que la Cour suprême ne changera pas d'attitude. Mais alors, comment convaincre la Cour suprême de changer d'attitude? Et je réponds: grâce à ces améliorations.

J'estime donc que la position de beaucoup de personnes sera améliorée. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura plus de personnes dont les droits seront abrogés ou enfreints, et qui ne pourront peut-être pas trouver le moyen de faire corriger cette situation. Ces choses peuvent toujours arriver, mais c'est l'esprit qui compte.

Une autre chose qui, à mon avis, est importante pour les députés et pour les membres des assemblées législatives est qu'une déclaration des droits est une arme très importante entre les mains des membres de l'Opposition. On l'a bien vu lors du débat à l'Assemblée législative de l'Ontario sur le projet de loi 99 sur la police et je me sers de cet exemple uniquement parce que c'est le meilleur. C'est une arme par le fait que les organes d'information et donc l'opinion publique sont beaucoup plus impressionnés quand un député se lève pour dire, «je crois que cette loi proposée est contraire à la déclaration des droits», que lorsqu'il se lève pour dire, «je crois que cette loi est arbitraire et injuste».

Le projet de loi 99 sur la police a très bien montré cela car, bien que la déclaration des droits canadiens ne s'appliquait pas dans le domaine de compétence de l'Ontario, beaucoup de personnes ont demandé: comment est-il possible, dans notre pays qui a une déclaration des droits canadiens, d'avoir une assemblée législative qui est prête à abroger de cette façon nos droits et nos libertés?

Il est ironique dans un sens qu'il existe beaucoup d'autres statuts parmi les statuts des autres provinces, y compris l'Ontario, et même au niveau fédéral, qui auraient pu être aussi arbitraires que le projet de loi 99 sur la police. Mais cela prouve à quel point la déclaration peut avoir une influence entre les mains d'une opposition qui veut empêcher des abus par ses simples répercussions sur l'opinion publique. Donc de ce point de vue, il vaut mieux avoir une charte écrite.

M. Lee: Dans la même veine, j'aimerais connaître votre opinion sur certains sujets, car il est évident que la plupart des décisions que vous proposez vont toucher la population, et jusqu'à présent c'est dans les tribunaux inférieurs que j'ai constaté qu'on s'est servi de la déclaration des droits actuels.

[Texte]

You raised the question about the pros and cons and all the inherent problems, and you were saying that the Supreme Court has got to set the example. I can except that, that the Supreme Court of Canada really, in effect, would be the final arbitrator determining, what our human rights would be. But often you hear a lot of criticism, which I think is somewhat unfounded, that most people feel that the only people who really in effect use our civil rights are those that can well afford all the instruments of going to court, very expensive lawyers, particularly those people in organized crime or those people who in effect will use those systems to delay the systems and procedures against due process, and that it really does not help the average lay person. I wonder if you would care to comment on that.

Professor Tarnopolsky: Well, again, this is really verging on sheer opinion which is difficult to pin down but I think social science data could prove it, and that is that members of organized crime on the whole do not need bills of rights. There are a whole number of other ways to delay the prosecution to bring in the whole paraphernalia of protection. A bill of rights really is much more a protection for the littler person, littler in economic circumstances, perhaps not as fortunate from the point of view of education, access to friends, lawyers and so on. The evidence in the United States and I think in Canada is that anyone who has been involved in the United States in organized crime and to the extent that it was alleged in various provinces at various times in Canada has enough access to legal resources not to need a bill of rights.

Mr. Lee: Not all the important cases have been involving people that . . .

Professor Tarnopolsky: I think the bill of rights is much more important for the person of lesser economic means and lesser education than for the others.

Mr. Lee: Now, if I could come back to Clause 25 with respect to the limitations, the Canadian Bar Association proposed that the charter would only be suspended in times of real war, invasion or insurrection. They emphasize the adjective "real", that it had to be something that was very much present there, and I am wondering if you would care to comment on that as a means to narrowing the broad scope that Clause 25 has.

Professor Tarnopolsky: Personally I would clearly favour that. One has to consider two parts, of course, the limitations section and the definitions in the War Measures Act as to when it might be proclaimed. So that would have to be considered as well which, as such, is not legislation before you. I think the time for the invocation or the suspension of the rights set out here is in time of a real emergency specifically proclaimed and subject to all the limitations, including subsequent scrutiny in Parliament. This leaves it on to continuing a basis, too easy to apply to almost any kind of a situation, as it is here. I would favour the approach taken by the Canadian Bar Association committee.

Mr. Lee: That is very interesting. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Miss MacDonald.

[Traduction]

Vous avez soulevé la question du pour et du contre et de tous les problèmes qui en découlent, et vous avez dit que c'était à la Cour suprême de donner l'exemple. Je m'attends à ce que la Cour suprême du Canada soit en fait l'arbitre ultime pour déterminer quels sont nos droits. Toutefois, on entend souvent la critique, souvent injustifiée, que les seules personnes qui peuvent se prévaloir de leurs droits civils, sont les gens qui peuvent recourir aux services d'avocats très «chers», qu'il s'agit surtout de membres du crime organisé ou de personnes qui se servent de cette voie pour entraver la marche ou les procédures de la loi, et que ces droits n'aident vraiment pas l'homme de la rue. Avez-vous des remarques à ce sujet?

M. Tarnopolsky: Je vous donne une simple opinion, qui n'est peut-être pas étayée de preuves, mais je crois que les sciences sociales pourraient prouver que les membres de la pègre en général n'ont pas besoin de charte des droits. Il y a toute une gamme d'autres moyens de retarder les poursuites, beaucoup d'autres instruments de protection. Une déclaration des droits est plutôt une protection pour les petits, pour les économiquement faibles qui n'ont pas eu une éducation très poussée, qui n'ont pas d'amis influents, ne connaissent pas d'avocats etc. Au Canada et aux États-Unis, on sait que toute personne membre de la pègre, que ce soit aux États-Unis ou dans certaines provinces, a les moyens voulus pour se défendre en justice et n'a pas besoin d'une déclaration des droits.

M. Lee: Oui, mais les causes les plus importantes concernaient des gens . . .

M. Tarnopolsky: La Charte des droits est beaucoup plus importante pour la personne moins fortunée et moins bien éduquée.

M. Lee: J'aimerais revenir à l'article 25 traitant des restrictions; l'Association canadienne du Barreau a proposé que la Charte des droits ne serait suspendue et révoquée qu'en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelles. Ils ont souligné l'adjectif «réelles», une fois la crise arrivée, et je voudrais entendre vos commentaires sur cette proposition comme moyen de restreindre l'étendue de l'article 25 actuel.

M. Tarnopolsky: Personnellement, je suis en faveur. Il faut quand même considérer deux aspects, l'article portant sur les restrictions, et les définitions dans la Loi sur les mesures de guerre sur les conditions de proclamation. Il faudrait donc étudier cette loi aussi bien, mais vous n'êtes pas mandatés pour le faire. Je crois que dans le projet de loi devant vous, la suspension des droits aurait lieu au moment d'un cas d'urgence réel, proclamé et sujet à toutes les restrictions, y inclus l'examen subséquent par le Parlement. On a à l'heure actuelle un droit permanent, qui est trop facile à appliquer à presque n'importe quelle situation. Je serais en faveur de la proposition du comité de l'Association canadienne du Barreau.

M. Lee: C'est très intéressant. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mademoiselle MacDonald.

[Text]

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Tarnopolsky, there were two arguments or concepts which you presented that I was very impressed by and I would like to specifically mention them in connection with Clause 9 of the bill. The first one was the frozen concepts theory that you put forward, and were it not to be corrected or if there could be some other way through this bill that it could be continued would cause me very grave concern, particularly when it relates to the role and status of women, because the way in which the role and status of women might be perceived in the nineteen hundred and seventies may be very radically changed in 10 years' time or 20 years' time. You will realize, of course, that in Clause 9 the question of sex, and now of marital status, is being proposed for inclusion as grounds for non-discrimination. If that were to be frozen at this period, as I say, I would be very concerned. The reason why sex is included in that section—and let us face it, historically women have been discriminated against—is, hopefully, to correct what has taken place in the past. The same thing, I would suggest, applies primarily to marital status as regards the position of women.

• 1545

The other argument you put forward, and which I want to relate to this, is the statement you made to the effect that the will of the majority must, at times, be restrained in the interests of the minority. In this Clause 9 we are dealing with a number of categories—whether they be categories of race, or national or ethnic origin, or language, or colour, or religion, or age—that deal with discrimination that can be directed towards minority groups. When it comes to sex, that does not apply. There are two sexes and they are majorities, or they are at least equal in the numerical sense. What I am beginning to ponder is whether we really should build into this Charter of human rights categories that lock in the position and role of women as one of the categories that is always going to be discriminated against, lock it in from the point of view of directing our minds toward it and so on. Would it not be better if we were to put into the Charter a ringing declaration of equal rights for men and women, period, so that we know that we do not have to face discrimination or to elaborate on discrimination on the grounds of sex?

Professor Tarnopolsky: One thing is that, of course, Clause 9 does not necessarily refer to minorities. If, say, one takes the matter of race, or for that matter national or ethnic origin, one could either be referring to majorities or minorities in the matter of discretion—although obviously one considers minorities. So I think from that point of view sex is not necessarily out of place with the list here, in the sense that we are dealing with a number of grounds on which there has been discrimination at one time or another and we want to ensure that it does not come in.

One of the things that would concern me a little with a specific mention of it would be this: I think, as I mentioned in answer to Senator McIlraith, a bill of rights sets out a certain standard. But for a real implementation and promotion of many of the human rights and fundamental freedoms one

[Translation]

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président.

Professeur Tarnopolsky, vous avez présenté deux concepts qui m'ont vivement impressionnée et je voudrais les mentionner en rapport avec l'article 9 du bill. D'abord, il y a la théorie des «concepts figés» que vous avez avancée, et qui m'inquiète; j'espère qu'on réussira à éliminer cela par l'entremise de ce bill, surtout à l'égard du rôle et du statut des femmes, car la perception de ces rôles et de ces statuts pourrait changer radicalement dans 10 ans ou 20 ans. Vous savez, bien sûr, que l'article 9 interdit la discrimination fondée sur le sexe et l'état civil maintenant. Si on s'en tenait là, cela m'inquiéterait beaucoup. Historiquement, il y a toujours eu discrimination à l'égard des femmes, et le sexe est inclus afin de corriger les erreurs du passé. C'est le cas aussi surtout de l'état civil, par rapport à la position des femmes.

Vous avez aussi fait une déclaration selon laquelle il faudrait restreindre la volonté de la majorité à certains moments dans l'intérêt de la minorité. A l'article 9, on mentionne un certain nombre de catégories, la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, l'âge, en vue d'éviter la discrimination contre des groupes minoritaires. Apparemment, pour le sexe, il ne peut en être ainsi. Il n'y a que deux sexes, qui sont égaux au moins numériquement. Je me demande si on devrait inclure dans la Charte des droits et libertés des catégories précisant la position et le rôle des femmes comme si elles étaient une catégorie contre laquelle s'exercera toujours la discrimination et qu'il fallait se pencher sur elle spécialement. Ne serait-il pas préférable d'inclure dans la Charte une déclaration ferme des droits égaux des hommes et des femmes, afin que l'on puisse présumer que nous n'aurons plus à subir la discrimination, évitant ainsi de parler de discrimination en vertu du sexe?

M. Tarnopolsky: Bien sûr, l'article 9 ne mentionne pas spécifiquement les minorités. En matière de race, ou de nationalité ou d'origine ethnique, on peut aussi bien sous-entendre les majorités que les minorités, quoique naturellement on pense en terme de minorités. Donc, à mon sens, le sexe n'est pas nécessairement mal placé dans cette liste, puisque nous traitons d'un certain nombre de motifs de discrimination à un moment ou l'autre, et on veut éviter que cela ne se répète.

Mais je m'inquiéterais un peu si cette mention spécifique du sexe ou de l'état civil était la suivante. Comme je le répondais au sénateur McIlraith, la Charte des droits et libertés établit une certaine norme, mais pour assurer une application et une promotion même de beaucoup des droits de l'homme et des

[Texte]

needs other kinds of enforcement machinery. So I think your antidiscrimination commissions, which actively go out and provide aid in overcoming, are much more important than just a provision alone. One of the things I would have thought we are facing—and I do not know if you want to get into the discussion of it—is the whole field of affirmative action. I am a strong supporter of affirmative action. I do not consider affirmative action to be discrimination, because if one talks about equality before the law, it is inequality to apply an equal law to people who are in unequal situations. If you want real equality with people who are in unequal situations, you need a law that on its face, in absolute terms, seems to be unequal. We do this in income tax, for example, and we consider it to be as equal for someone who is earning a great deal more to pay a higher percentage of income in income tax as someone earning a great deal less paying a lower percentage. The bite, we say or we feel, is about the same.

• 1550

So I think there are all kinds of arguments that one can make in favour of affirmative action which does not, in my opinion, necessarily mean quotas. I think that kind of measures, affirmative action which involves a continuing supervision, involves continuing institutions of new programs, is much more important than any more specific provision than one has here.

There is always a problem, I think, if one raises one ground of discrimination above others in raising the question of priorities. I am not sure that I would put any one ground as being any more important than any of the other grounds. I think it is one that should be included. I am not sure it should be elevated above them.

If one takes the ERA in the United States, the Equal Rights Amendment Act, there are a number of people who have said, and I must say that I see the validity of this argument, that there is no reason why the matter of equality of women and nondiscrimination against women could not have been dealt with under the equality before the law clause, the equal protection of laws clause, in the 14th amendment. I think it did not evolve in that way for historical reasons and so specific measures were taken just as unfortunately, the equal protection of laws clause did not initially do that much for the black people in the United States, and so one had the institution of the Civil Rights Act, the Equal Employment Opportunities Commissions and so on.

I think it is partly the historical development in the United States that has made the ERA important. I think the same thing might have been achieved through the equality clause itself in Amendment 14.

Miss MacDonald: Yes, but, in the sense that Canada is not the United States and that we have never had any statement of the absolute equality of men and women in this country and we are now considering a charter of human rights, is there not some place in the charter for that kind of statement?

You relate it to other categories or other groups, and so on. Quite frankly, I see a statement about the equality of men and

[Traduction]

libertés fondamentales, il faut assurer un processus d'application. Je crois donc que les commissions contre la discrimination, qui s'efforcent de fournir de l'aide pour enrayer la discrimination sont beaucoup plus importantes qu'une seule disposition dans une loi. Je ne sais pas si vous voulez entamer la discussion, mais nous touchons là à tout le domaine de ces groupes d'action. Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une discrimination, car en vertu de l'égalité devant la Loi, c'est une iniquité que d'appliquer une loi égale à des gens qui ne sont pas dans des situations légales. Si on veut vraiment l'égalité pour les gens dans des situations inégales, il faut une loi qui, en termes absolus, ne s'applique pas également à tous. Dans le cas des impôts, par exemple, nous croyons qu'il est juste que quelqu'un qui gagne beaucoup plus paie un plus haut pourcentage de son revenu en impôt et qu'une personne qui gagne beaucoup moins paie un plus faible pourcentage. L'effet est le même, selon nous.

On peut présenter toutes sortes d'arguments en faveur des groupes d'action, qui n'impliquent pas nécessairement des nombres. Je crois que ce genre de mesure, l'action qui se traduit par une surveillance constante, et qui réclame la création constante de nouveaux programmes, est beaucoup plus importante que toute disposition particulière actuelle.

Il y a une difficulté réelle si on prend un motif de discrimination et qu'on la place au-dessus des autres, on soulève alors le problème de priorité. Je ne crois pas qu'un motif de discrimination puisse être plus important que les autres. Je crois que ce motif devrait être inclus. Toutefois je ne crois pas qu'il devrait être souligné aux dépens des autres.

Au sujet de la ERA aux États-Unis, la Loi sur l'amendement des droits d'égalité, il y a un certain nombre de personnes, et l'argument est valable, qui disent qu'il n'y a aucune raison pour laquelle l'égalité des femmes et la non-discrimination contre les femmes ne devraient pas être soumises à l'article d'égalité devant les tribunaux, et l'article de la protection égale devant la loi au 14^e amendement. On n'a pas agi ainsi pour des raisons historiques, et il y a donc fallu prendre certaines mesures particulières tout comme malheureusement l'article sur la protection égale devant la loi n'a pas vraiment aidé les Noirs des États-Unis, et on a donc dû créer la Loi sur les droits civils, des commissions sur le droit égal à l'emploi, etc.

C'est l'évolution historique des États-Unis qui a rendu cette loi importante. On aurait pu sans doute atteindre le même résultat par le biais de l'article sur l'égalité du 14^e amendement.

Mlle MacDonald: Oui, mais puisque le Canada n'est pas les États-Unis, et que nous n'avons jamais eu de déclaration absolue de l'égalité des hommes et des femmes dans ce pays, et que nous sommes à créer une charte sur les droits et libertés, ne faudrait-il pas faire une telle déclaration dans cette charte?

Vous établissez un rapport avec les autres catégories ou d'autres groupes. Honnêtement, je crois qu'une déclaration sur

[Text]

women being quite different from the rights granted to other groups. I do not put them in the same classification.

Mr. Tarnopolsky: No, I do not for a moment question that despite the efforts of legislators and various provincial human rights commissions and now the Canadian Human Rights Commission, which I am a commissioner—certainly we are giving as high priority as we can to the matter of equality of the sexes. As you know, the Canadian Human Rights Act goes further than any other legislation, really, in the Western world in dealing with equal pay provisions on the basis of equal pay for work of equal value, rather than equal pay for equal work.

So for us in the Commission, the matter of continuing efforts in helping women to achieve the equality which is proclaimed is a top priority. I just find it a little difficult to justify any one category of prohibited ground of discrimination more than any other in that the past practices with respect to specific races in Canada, both at the federal and provincial level, have been as serious a case of deprivation of rights as any, including that of women.

I would not want to get into comparisons but one can say that the women achieved the vote well before World War II whereas the native people and the Asiatics did not achieve the vote until after World War II. So, in some ways, one can say...

Miss MacDonald: Women in Quebec did not have it until after World War II.

Mr. Tarnopolsky: Yes. But, you know, in some ways the racial grounds have been more persistent and pernicious than any of the others. I would just find difficulty in saying what is more important. I do not know that I could say more than that.

• 1555

Miss MacDonald: It is just that I would think what I am saying is that that kind of recognition would cut across and perhaps eliminate much of the discrimination that takes place in other categories such as colour and race and language, if you want to look at those people most discriminated against, perhaps it is Indian women. What I am saying is that this broad statement may well eliminate a number of other areas of discrimination.

Professor Tarnopolsky: I do not know that I can say more. I think there may be some problems in elevating one breveted ground of discrimination over others. There is the thing that could arise, and I did not raise this with respect to Clause 9, and that is, it is my argument that affirmative action is not discrimination. There is a possibility, and I would not put it past the interpretation of some courts, to hold that Clause 9 might not permit affirmative action programs. I would hope that no court comes to that conclusion but there is that possibility, and I am not sure that an elevation of sex to a separate clause by way of nondiscrimination might not increase those problems. From the point of view of achieve-

[Translation]

l'égalité de l'homme et de la femme est très différente des droits accordés aux autres groupes. Je ne les mets pas dans la même catégorie.

M. Tarnopolsky: Non, je ne doute pas que, malgré les efforts des législateurs et des différentes commissions provinciales pour les droits de la personne, et aussi maintenant la Commission canadienne des droits de la personne dont je suis commissaire, nous donnons une très haute priorité à toute la question de l'égalité des sexes. Comme vous le savez, la Loi canadienne sur les droits de la personne va beaucoup plus loin que toute autre loi dans le monde occidental quant aux dispositions de rémunération égale à travail de valeur égale. Travail de valeur égale, et non pas une paie égale pour un travail égal.

Et nous, membres de la commission, allons continuer à aider les femmes à atteindre l'égalité comme étant la plus grande priorité. Mais il est très difficile de justifier l'élévation d'une catégorie de non-discrimination au-dessus des autres, car dans le passé, les pratiques vis-à-vis certaines races au Canada, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau provincial, sont des cas aussi sérieux de privation de droits que tout autre, y inclus celui des femmes.

Je ne veux faire de comparaison, mais les femmes ont obtenu le droit de voter bien avant la Seconde guerre mondiale, tandis que les autochtones et les Asiatiques ne l'ont obtenu qu'après la Seconde guerre mondiale. Donc, on peut dire...

Mlle MacDonald: Les femmes du Québec n'ont eu le droit de voter qu'après la Seconde guerre mondiale.

M. Tarnopolsky: Oui. Mais en général, c'est la discrimination raciale qui a toujours été la plus forte! J'aurais bien du mal à dire ce qui est le plus important. C'est tout ce que j'ai à dire là-dessus.

Mlle MacDonald: Il me semble seulement que la reconnaissance de ce principe serait un pas en avant et permettrait d'éliminer une bonne part de la discrimination dans d'autres domaines comme la couleur, la race et la langue. Si vous essayez de voir quelles sont les personnes qui subissent le plus la discrimination, vous constatez que ce sont probablement les femmes indiennes. Il me semble qu'une telle déclaration générale pourrait éliminer la discrimination dans d'autres domaines.

M. Tarnopolsky: Je ne sais si je puis ajouter quoi que ce soit. Il me semble qu'il peut y avoir des inconvénients à élever un domaine précis de discrimination au-dessus des autres. Il y a un point qui pourrait être soulevé, je ne l'ai pas fait lorsque j'ai parlé de l'article 9, c'est le fait que selon moi les mesures de redressement ne sont pas de la discrimination. On pourrait toujours faire valoir, je ne doute pas que certains tribunaux l'interprètent ainsi, que l'article 9 ne permet pas les mesures de redressement. J'espère qu'aucun tribunal n'en viendra à cette conclusion, mais c'est une possibilité. Je ne suis pas sûr qu'élever la discrimination selon le sexe, qu'en faire l'objet d'un article distinct contre la discrimination n'accroisse pas le

[Texte]

ment of equality for women, I think detailed machinery and support and affirmative actions are as important, more important perhaps, from the point of view of end result than a specific provision here in the Constitution.

Miss MacDonald: Perhaps I can come back later, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Bird.

Senator Bird: Yes, I have two or three questions. The first one is, why did you not feel that the present Bill of Rights was not challenged by the Jeannette Lavell case?

Professor Tarnopolsky: I am sorry, I am not sure I follow.

Senator Bird: I believe Mr. Laskin felt it was. You will remember she was the Indian woman who appealed the case. You said that the existing Bill of Rights had never been challenged. Certainly this was a challenge to the Bill of Rights in that it said that the Indian Act superseded it and therefore what is obviously to anyone discrimination against Indian woman has continued. If you have an entrenched bill of course that would not happen.

Professor Tarnopolsky: Senator, I think I said that the Bill of Rights was not challenged from the point of view of the validity of its enactment by Parliament. This was in answer to a question as to whether or not—I think in fact Senator McIlraith asked me—Parliament could enact this Bill of Rights. I said, yes, and it would be applicable to the federal sphere alone. As far as the challenge is concerned, of course, the Bill of Rights has been raised on a number of occasions. There are about leading decisions of the Supreme Court of Canada on it. And on the Lavell Case which you mention, I personally feel, in fact I have on a number of occasions written, that I think the Lavell decision is not a good decision. Nevertheless, that was the conclusion of, not exactly the majority, because it was a four-four-one split. I am not suggesting the Bill of Rights was never challenged; it was only in reference in this specific way.

Senator Bird: I am sorry I misunderstood you. The other point was partly raised by Stanley Knowles that really what happens in Britain has no comparison here. But I am interested in the American Bill of Rights and the American Constitution and of course as you know the American Constitution is sacred; they have had it for 200 years and they have a method of amending it which we do not seem to have achieved very well. As you know it requires a two-thirds majority of the legislatures of the 50 States to pass legislation which is already agreed to by the Senate and the Congress, the House of Representatives of the United States. It has been suggested in front of us by the Minister of Justice and by Robert Bryce and, I believe, by the Committee of the Bar Association that in cases where the provinces and the federal government do not agree there should be referenda. Do you feel that referenda respects the rights of minorities as well as representative government?

[Traduction]

problème. Pour ce qui est de l'avancement du principe de l'égalité des femmes, donc, je pense que les mécanismes précis et l'action positive sont plus importants du point de vue des résultats qu'une disposition précise dans la constitution.

Mlle MacDonald: J'essaierai de reprendre tout à l'heure, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Bird.

Le sénateur Bird: J'ai deux ou trois questions à poser. D'abord, pourquoi n'avez-vous pas jugé que l'actuelle déclaration des droits n'avait pas été contestée dans la cause Jeannette Lavell?

M. Tarnopolsky: Je regrette, mais je ne vous suis pas.

Le sénateur Bird: Je pense que M. Laskin a estimé que c'était le cas. Vous vous souvenez sans doute que c'est la fameuse indienne qui a porté sa cause en appel. Vous dites que l'actuelle déclaration des droits n'a jamais été contestée. Il y a certainement eu contestation puisqu'il a été jugé que la Loi sur les Indiens avait préséance. C'est ainsi que ce que tout le monde considère comme de la discrimination contre les femmes indiennes continue. Si la déclaration des droits était entérinée, évidemment un cas comme celui-là ne se présenterait pas.

M. Tarnopolsky: Sénateur, ce que j'ai dit, je pense, c'est que la déclaration des droits n'a jamais été contestée pour ce qui est de l'autorité du Parlement de l'adopter. Je répondais à une question du sénateur McIlraith qui voulait savoir si le Parlement pouvait adopter cette déclaration. J'ai indiqué que c'était le cas et que la déclaration était applicable à la seule sphère fédérale. Pour le reste, il est certain que la déclaration des droits a été contestée en un certain nombre d'occasions. Il y a environ 20 décisions de la Cour suprême faisant jurisprudence à ce sujet. Pour ce qui est de la cause Lavell, j'estime, j'ai écrit en plusieurs occasions que la décision n'a pas été une bonne décision. Quoi qu'il en soit, c'est la conclusion à laquelle en est venue le tribunal. Il faut dire que ce ne fut pas majoritairement, puisque la division fut de 4, 4 et 1. Je n'ai jamais dit que la déclaration des droits n'avait pas été contestée. Je parlais d'un cas précis.

Le sénateur Bird: J'ai mal compris, je m'en excuse. L'autre point auquel a fait allusion brièvement M. Stanley Knowles est le fait qu'en réalité il n'y a pas de comparaison entre ce qui se fait en Grande-Bretagne et ce qui se fait ici. Je m'intéresse davantage à la déclaration américaine des droits et à la Constitution américaine. Vous n'ignorez pas que la Constitution américaine est sacrée. Elle existe depuis 200 ans. Elle inclut une méthode d'amendement qui semble nous échapper ici. Comme vous le savez, il faut la majorité des deux tiers des assemblées législatives des 50 États pour adopter des lois qui ont déjà passé l'étape du Sénat et du Congrès, la Chambre des représentants des États-Unis. Or, le ministre de la Justice, M. Robert Bryce, et je pense, le Comité de l'Association du Barreau nous ont dit que lorsque les provinces et le gouvernement fédéral ne s'entendent pas, il devrait y avoir des référendums. Vous croyez que les référendums respectent les droits à la fois des minorités et des gouvernements représentatifs?

[Text]

• 1600

Professor Tarnopolsky: You recognize, of course, it is not part of the Bill of Rights, but for what it is worth . . .

Senator Bird: The Bill of Rights could be changed.

Professor Tarnopolsky: Yes. I do not favour referenda. I think our constitutional system is a representative system and I am very much in line with . . . I am sorry, I have forgotten the famous British M.P. of the nineteenth century who said "I was elected to exercise my judgment, not immediately to reflect what my citizens feel I should do." You know, as one of your constituents, as one of your citizens, I feel that you have been elected to exercise your judgment and I do not expect you to do everything that I would like to see you do. And so for similar reasons I do not believe in referenda. You know, I do not think it raises a Bill of Rights issue, but that is my opinion on it.

Senator Bird: It was mentioned by the Minister of Justice and a number of other people that it would be very difficult to amend it once it is entrenched. I do think it should be entrenched. But then you could say, well, we are going to change this Bill of Rights by referendum, since it has been suggested, and I could not help feeling that the minorities that we are trying to protect in that Bill of Rights would have fewer rights.

Professor Tarnopolsky: Yes, but I think the further thing as well, Senator, is that unless provision is made here or in the constitutional document that somehow referenda are the means by which the Constitution could be amended then it could not be done without that further step and the Bill of Rights as it would be proposed here and with the entrenchment provisions which are envisaged, once the provinces opt in, that would appear to me clearly to be the means by which the Bill of Rights could be amended.

Senator Bird: They do it in Switzerland, everybody mentions this, but I do not think there is any parallel between government in Switzerland and government in Canada.

Professor Tarnopolsky: And I think it is part of the fact that one cannot easily transmit examples from another society with another historical development into ours, which is one of the problems I have with various proposals that are floating around to look to see what the Germans are doing. I am in favour of some of the things that the Germans are doing, but one overlooks the fact that the Lander have far less power than our provinces, that it is easier for a Lander politician to appear in the Bundesrat than it is for any of you to get to Toronto or Montreal, and all of these kinds of things.

Senator Bird: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator van Roggen, Senator Forsey, and Senator Buckwold.

Senator van Roggen: Thank you, Mr. Chairman. Professor, I have two areas I would like to deal with. First, I would like to

[Translation]

M. Tarnopolsky: Vous savez sans doute que c'est un sujet qui ne touche pas la déclaration des droits, mais si vous voulez . . .

Le sénateur Bird: La Déclaration des droits peut être modifiée.

M. Tarnopolsky: Je comprends. Je ne suis pas en faveur des référendums. Je pense que notre régime constitutionnel est un régime représentatif. Je rejoins en cela l'avis de . . . j'ai oublié le nom de cet illustre député britannique du 19^{ième} siècle qui disait: «J'ai été élu pour exercer mon jugement, non pas pour tout de suite faire ce que mes concitoyens voudraient me voir faire». En tant qu'un de vos commettants, qu'un de vos concitoyens, j'estime que vous avez été élu pour exercer votre jugement et je m'attends à ce que vous ne faisiez pas tout ce que je voudrais voir faire. C'est la raison pour laquelle je ne crois pas au référendum. Comme je l'ai dit, le sujet n'a rien à voir avec la Déclaration des droits, mais je vous donne mon opinion quand même.

Le sénateur Bird: Plusieurs, dont le ministre de la Justice, ont estimé qu'il serait très difficile de modifier la Déclaration une fois qu'elle serait entérinée. Je pense qu'elle devrait l'être. Il reste qu'on pourrait vouloir la modifier par voie de référendum. Il a été question des référendums. J'ai l'impression que les minorités que nous essayons de protéger avec cette Déclaration des droits se retrouverait ainsi avec moins de droits encore.

M. Tarnopolsky: Il reste, sénateur, que si une disposition de ce projet de loi, ou le document constitutionnel, fait que les référendums doivent être utilisés pour modifier la Constitution, la Constitution ne peut être modifiée autrement. Selon la Déclaration des droits proposée ici, selon les dispositions qui visent à sa consécration, une fois que les provinces auraient choisi de souscrire à la mesure, il est clair que ce serait là la seule façon de la modifier.

Le sénateur Bird: Tout le monde fait allusion à la Suisse à ce sujet, mais il n'y a vraiment pas de comparaisons possibles entre le gouvernement en Suisse et le gouvernement au Canada.

M. Tarnopolsky: Sans compter que les exemples d'autres sociétés, avec d'autres évolutions historiques, sont toujours difficiles à appliquer à son cas. C'est l'une des difficultés que je vois aux diverses propositions qui reviennent constamment et qui visent à examiner ce que font les Allemands. Je suis bien d'accord avec certaines choses que font les Allemands, mais on oublie que les Länder (ou États) ont beaucoup moins de pouvoirs que nos provinces et qu'il est plus facile pour un politicien d'un Länder d'être au Bundesrat que pour vous d'aller à Toronto ou à Montréal. Il y a toutes sortes de problèmes.

Le sénateur Bird: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Les sénateurs van Roggen, Forsey, et Buckwold.

Le sénateur van Roggen: Merci, monsieur le président. Je voudrais aborder deux domaines. D'abord, je voudrais dire que

[Texte]

say that I, for what it is worth, fully support entrenchment. I think it is vital in this country that we have it, because we have had too many examples of provincial legislation in particular doing violence to civil rights and property rights. This particular thing will only affect the federal jurisdiction but of course the provinces can opt in.

What bothers me is adopting this in this particular bill without first having an amending formula through an agreement with the provinces, because as provinces opt into this bill of rights and as you go down the road and find one of the arguments against an entrenched bill of rights, as I understand the opponents to it, you then get an *inclusio-exclusio* ulterior type of argument where if they are not spelled out then the rights are not included and as courts bring down unfortunate decisions from time to time, as they are wont to do, you need then to be able to amend your bill of rights to cover those problems. Without an amending formula we are not going to be in a strange situation with a bill of rights affecting the federal jurisdiction adopted or opted into by some of the provinces which can then not be amended, or if they can be amended under Section 99.1 unilaterally by the federal government and such an amendment could not bind the provinces would their bill stay unamended, and to what extent could provinces say, well, we do not like your bill of rights, we are going to entrench our own, have our own bill of rights? Then you get eleven bills of rights going in this country. I just think it is heading down a rather strange road. That is my first question.

My second question is on an entirely different subject and that is the question that property rights seem to be rather cursorily dealt with in this bill and I wondered if you had focussed on it particularly. We start with the reference at the top of page 3, which you dealt with earlier, provisions respecting the constitution. It is more than a preamble, you say it is quite substantive, these opening sections. I would agree with that observation. On the top of page 3, second paragraph:

• 1605

—to ensure that its society is governed by institutions and laws whose legitimacy is founded upon the will and consent of the people; and to ensure, as well, that neither the power of government nor the will of a majority shall interfere in an unwarranted or arbitrary manner with the enjoyment by each Canadian of his or her liberty, security and well-being;

I question why his property should not be included there.

Then we go over to the main point on property, as I see it, which seems to be in Clause 6 at the top of page 5, following the fundamental rights and freedoms, where it says:

[Traduction]

je suis entièrement en faveur de la consécration dans la Constitution. Je pense que c'est d'une importance primordiale pour le pays que d'avoir cette consécration parce qu'il y a eu trop d'exemples d'assemblées législatives provinciales violant les droits civils et les droits de propriété. Cette mesure évidemment ne touche que le champ de compétence fédérale, mais les provinces peuvent choisir d'y souscrire.

J'hésite cependant à adopter la déclaration dans ce projet de loi, sans qu'une entente soit survenue avec les provinces au sujet d'une formule d'amendement. C'est d'ailleurs un des arguments de ceux qui s'opposent à l'inclusion de la Déclaration des droits dans la Constitution, ce danger que plus tard on soutienne que ce qui n'est pas inclus est exclu, que les droits qui ne sont pas mentionnés explicitement ne comptent pas, et que les tribunaux en viennent à prendre des décisions déplorables, comme ils ont l'habitude de le faire. Certainement que dans ces cas, il faut pouvoir modifier la Déclaration des droits. Sans formule d'amendement, nous nous retrouverons dans cette situation étrange où nous aurons une déclaration des droits qui touchera la compétence fédérale et qui sera adoptée volontairement par certaines provinces et où nous ne pourrions pas modifier cette déclaration, sauf par une action unilatérale du gouvernement fédéral aux termes de l'article 99.1. A ce moment-là, l'amendement ne liera pas les provinces. La Déclaration liant les provinces restera sans amendements; dans quelle mesure alors les provinces pourront-elles estimer être en droit d'avoir leur propre déclaration? Il en résultera 11 déclarations différentes des droits au pays. Je trouve que nous procédons d'une façon pour le moins étrange. C'est ma première question.

Ma deuxième question a trait à un sujet totalement différent. On semble passer assez rapidement sur le droit de propriété dans ce projet de loi. Je me demande si vous êtes arrêtés à cette question. Commenant avec ce qui figure en haut de la page 3, vous en avez parlé auparavant, je veux parler des articles ayant trait à la constitution. Il s'agit de plus qu'un préambule, et vous faites d'ailleurs remarquer que ces premiers articles sont très importants. Je suis d'accord avec vous. Permettez-moi de vous citer le deuxième paragraphe de la page 3:

De garantir que la société qu'ils constituent soit régie par des institutions et des lois dont la légitimité émane de la volonté et du consentement du peuple, et que nulle intervention injustifiée ou arbitraire de la puissance publique ou d'une majorité quelconque ne portent atteinte à la liberté, à la sécurité et au bien-être des Canadiens.

Je me demande si on ne devrait pas également faire allusion ici au droit de posséder des biens.

Passons maintenant au point le plus important, d'après moi, concernant les biens. Cela se trouve à l'article 6, en haut de la page 5, après les points relatifs aux droits et aux libertés fondamentales. Il est déclaré:

[Text]

—the right of the individual to the use and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except in accordance with law . . .

What does that mean? You can easily pass a statute that is in accordance with law and deprive people of their property rights; we have endless examples of where people are not compensated for being relieved of their property in Canada. Is that sufficient to protect us against that? In which connection, I do realise that Clause 23 may be of some help, I do not know whether it really is:

—no law shall apply or have effect so as to abrogate abridge or derogate from any such right or freedom.

If that include property rights, maybe property rights should be spelled out. So the general area of property rights, and whether this is strong enough to protect them, along with people's civil rights, is my second question.

Professor Tarnopolsky: They are both extremely difficult questions and I hope I can handle them in the relatively short time we have here. As far as the first one is concerned, I have no doubt that if this Constitutional Amendment Act were to be adopted by Parliament, with reference to the Charter of Rights, it would then still be as amendable by Parliament as the present Canadian Bill of Rights is. At that stage it is not entrenched. It is more obviously a part of the constitution, and that was my other argument as to its importance in proceeding in this step. So clearly, pending its implementation in the other provinces, one would have some question as to whether it is entrenched if sau, only three or four provinces have adopted bills.

Therefore, then, the further question of, would the provinces have opted in more readily if they had had a greater participation in the drawing up of the bill of rights? Let me start from the end, which is when your question has brought me. I rather doubt it. I doubt whether this is a matter on which one could easily achieve agreement. Mr. Diefenbaker did not think so in 1960, the present Prime Minister, when he was Minister of Justice and then Prime Minister, proposed it during the constitutional debates. In the debates with the provinces at that stage, the committee that was involved in it—of which I happened to be a member—did not get very far. I think it is more important for Parliament to say: Within our sphere of jurisdiction, here is a bill of rights that we think is going to be a good bill of rights; we invite you to opt in. If, subsequently, there are amendments, I think those could come in.

The stage one has reached now is that the Province of Saskatchewan since 1947 has had a bill of rights; Alberta, since about 1972, has a limited bill of rights, which is the equivalent of Section 1 of the present Canadian Bill of Rights and a bit out of Section 3, of the present Canadian Bill of Rights. Quebec has a much more extensive bill of rights dealing not only with what is in the Canadian Bill of Rights but also including in it some provisions with respect to the economic and social rights. It also is somewhat more extensive in the Section 2 of the Canadian Bill of Rights provisions, and includes in it the provisions the provinces have in the human

[Translation]

Droit de posséder des biens et de ne s'en être privé que conformément à la loi . . .

Qu'est-ce que cela veut dire? On peut facilement adopter une mesure conforme à la loi et priver quelqu'un de ses droits à posséder des biens; il y a d'innombrables cas où des personnes n'ont pas été indemnisées après s'être vues priver des biens qu'elles possèdent au Canada. Cela suffit-il à nous protéger contre ce genre de chose? L'article 23 peut être d'une certaine utilité mais je ne sais si c'est véritablement le cas:

Aucune loi ne peut avoir pour effet de limiter ou supprimer ces droits et libertés.

Si cela recouvre les droits de posséder des biens, peut-être conviendrait-il de les énumérer. J'aimerais donc que vous nous parliez des droits à posséder des biens, que vous nous disiez si ces mesures sont assez fortes pour les protéger, et aussi que vous abordiez la question des droits civils des individus; ce sera ma seconde question.

M. Tarnopolsky: Il s'agit dans les deux cas de questions extrêmement difficiles et j'espère que je pourrai y répondre dans le peu de temps dont nous disposons. Pour ce qui est de la première, je suis certain que si le Parlement adoptait la loi constitutionnelle comprenant la charte des droits, elle pourrait faire l'objet de modifications de la part du Parlement, comme c'est le cas actuellement de la Déclaration canadienne des droits. A ce stade, elle n'a pas été consacrée, mais elle fait clairement partie de la constitution et c'est là que je voulais en venir quand je signalais qu'il importait de se diriger dans cette voie. On pourra se demander si elle est consacrée si seulement 3 ou 4 provinces ont accepté de l'appliquer.

D'autre part, si les provinces avaient plus participé à la rédaction de la Déclaration des droits, s'y seraient-elles jointes plus volontiers? Permettez-moi de commencer par la fin. J'en doute. Je doute qu'il s'agisse là du genre de question à propos de laquelle on puisse arriver à un consensus. Ce n'est pas ce que pensait M. Diefenbaker en 1960; l'actuel premier ministre, quand il était ministre de la Justice, avait fait une proposition à ce propos pendant les débats relatifs à la constitution. Un comité, dont j'étais membre, avait engagé des conversations avec les provinces à ce moment-là. Il n'était pas allé très loin dans ses travaux. A mon avis, il importe plus que le Parlement dise: «Voici une Déclaration des droits que nous estimons satisfaisante; nous vous invitons à l'adopter». Je pense qu'elle pourrait ensuite faire l'objet de modifications le cas échéant.

Depuis 1947, la Saskatchewan à une Déclaration des droits; depuis 1972 environ, l'Alberta à une version limitée d'une Déclaration des droits, qui correspond à peu près à l'article 1 et à une partie de l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits actuels. Le Québec dispose d'une déclaration des droits dont la portée est plus importante en ce sens que ses articles correspondent non seulement à ceux de la Déclaration canadienne des droits, mais ont également trait aux droits économiques et sociaux. Ce qui, dans le texte québécois correspond à l'article 2 de la Déclaration canadienne des droits est plus complet et ce texte comprend également des dispositions figu-

[Texte]

rights codes and that we, at the federal level, have in the Canadian human rights act. It is a very comprehensive bill of rights.

• 1610

So one is moving to the point where more and more provinces are now adopting bills of rights and one could look forward to the day when there would be different kinds of provisions. I am not sure that that would be as difficult to resolve as would the initial agreement, in any case, and I think it is important for the lead to be taken.

The fact that, in the meantime, if the bill of rights only applies to the federal sphere and there is no real entrenchment as against the one written by Parliament, I could not prove it but I would say that on the basis of historical experience it is not likely that this Parliament would amend the bill of rights to do away with that anymore than any other parliament has done. The only times in which this has happened is when the whole constitution is overthrown, as say in Nigeria, or suspended, as it was in India. Other than that, the tendency has been to stay away from that—except with respect to one clause, and that is the property clause.

I think one of the reasons why the shorter form was chosen here is that it is a very difficult one to deal with, because there has been continuing fear—and I think most of the leading academics and others who oppose a written bill of rights in Canada do so on the basis that they fear the possibility of the Supreme Court introducing the substantive due process interpretation which the American Supreme Court did. A large number of both academic opinion and other provincial officials who have opposed a written bill of rights have pointed to this as a great danger; so this is one of the reasons why I think the property clause was separated from the life and liberty clause with respect to due process of law.

Senator van Roggen: Why is it such a great danger?

Dr. Tarnopolsky: Well, because the interpretation of the American Supreme Court, starting in about the 1890s and going down to a decision in 1937, was essentially that if you have the right of the individual to life, liberty and property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law, it is an infringement of freedom of contract and an infringement of the right to property for a legislature to provide, for example, that you cannot contract for a wage scale lower than the minimum wage scale.

Minimum wage laws clearly contravene, to some extent, freedom of contract because, once they are enacted, you as an employer and I as an employee cannot agree to lower wages. And it is the same thing with maximum hours and the same thing with restriction on child labour. All of the various social and economic welfare provisions were held invalid on the basis that they contravened a substantive interpretation of the due process clause. And that fear is continued, though I think one does not know whether it is justified today. I have argued that it is less justified than the detractors from a written bill of rights have suggested.

[Traduction]

rant dans les codes des droits de la personne des provinces ce qui, au niveau fédéral, se retrouve dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il s'agit d'une Déclaration des droits très complète.

Par conséquent, les provinces adoptent des déclarations des droits et on peut s'attendre à ce que les dispositions de toutes ces déclarations ne soient pas identiques. Je ne sais pas s'il sera aussi difficile de résoudre les problèmes qui pourront se poser que d'arriver à un accord initial mais, quoi qu'il en soit, il importe, à mon avis, de prendre l'initiative.

Supposons que la déclaration des droits ne s'applique qu'au niveau fédéral; l'histoire montre qu'il est peu probable que le Parlement la modifie. Les choses se sont passées ainsi seulement quand la Constitution a été rejetée, comme au Nigeria, ou bien lorsque son application a été suspendue, comme ce fut le cas en Inde. À part cela, on a évité d'intervenir, sauf à propos d'un article, l'article concernant les biens.

Si l'on a pris la forme la plus brève, c'est en partie parce qu'il s'agit d'un sujet très difficile... si les principaux universitaires et d'autres s'opposent à ce que l'on ait une déclaration des droits écrits au Canada c'est qu'ils craignent que la Cour suprême n'ait recours à un processus d'interprétation par les voies régulières comme l'avait fait la Cour suprême américaine. Un certain nombre d'universitaires et de fonctionnaires provinciaux avaient fait allusion à ce danger pour justifier leur opposition à une déclaration des droits sous une forme écrite, c'est l'une des raisons, à mon avis, pour lesquelles les articles concernant les biens ont été séparés des articles concernant la vie et la liberté.

Le sénateur van Roggen: Pourquoi un tel danger?

M. Tarnopolsky: La Cour suprême américaine a entamé ses travaux d'interprétation aux environs de 1890 pour rendre une décision en 1937. Selon cette décision, l'individu a le droit à la vie, à la liberté, à posséder des biens et il jouit aussi du droit de n'être privé des susmentionnés que par l'application régulière de la loi. Ainsi, le fait de dire que l'on n'a pas le droit d'accepter un salaire inférieur au salaire minimum constitue une atteinte à la liberté de contracter ou une atteinte au droit de posséder des biens.

Les lois relatives au salaire minimum vont dans une certaine mesure à l'encontre des principes concernant la liberté de contracter étant donné que, après leur adoption, un employeur et son employé ne peuvent décider d'un niveau de salaire inférieur au salaire minimum. Il en va de même pour ce qui est du nombre maximum d'heure de travail ou des restrictions mises au droit de faire travailler des enfants. Les diverses dispositions relatives au bien-être économique et social ont été déclarées nulles en ce sens qu'elles allaient à l'encontre de l'interprétation des articles relatifs aux procédures légales. Cette crainte reste mais on ne sait pas, je pense, si elle est justifiée. J'ai fait valoir qu'elle est moins justifiée que ne l'ont

[Text]

Then, in addition, one runs into another set of problems.

There are all kinds of ways to have deprivation of property. Taxation laws are a form of deprivation of property and one would need to have exemption from their operation. One has penalty and forfeiture clauses under quasi-criminal statutes; or, for that matter, any provision by way of a sanction in support of any statute usually provides for fines—that is a form of deprivation of property. One could even argue that mere zoning and planning laws are a form of deprivation of property in that they clearly affect property values.

So I would have thought that by the time one puts in all the possible exceptions to permit the operation of these laws, one has a very complicated clause, besides which . . .

Senator van Roggen: They have zoning laws even in the United States but they have coped with these problems. I think the fact that we can see those dangers should not preclude us from attempting to deal with the blatant theft by government of people's property. I am not talking about some zoning laws or some obscure thing: I am talking about straight theft of people's property by provincial government legislation; and I can give you examples of this in every province in Canada, practically.

Professor Tarnopolsky: Well, I think what this really leads into is that some of the opposition to this particular clause has based itself upon the fact that property interests, because they affect most of us, receive sufficient protection within the legislative process in a way that one does not necessarily have sympathy by way of protection of the rights of some rather more limited and undesirable elements in society.

• 1615

Senator van Roggen: But that is not borne out by the suggestion.

Professor Tarnopolsky: I think these are the arguments that are generally raised as to why to separate the property clause from the due process clause, and why one would deal with it only in terms of requiring a pre-existing statute.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Forsey.

Senator Forsey: Mr. Chairman, thank you. There are several points I would like to raise. I do not know whether I will get around to all of them, but first of all I would like to suggest that there is a difference between a written bill of rights and an entrenched bill of rights. This is a point that was made very strongly the other day to the Senate Committee by the former Chief Justice McRuer. And because a written bill of rights which is not entrenched, if the courts misinterpret what the legislature has intended, it is fairly easy to change the thing whereas with an entrenched one it is not. And I noticed what you said about defects that may reveal themselves. You spoke of the defects in the Diefenbaker Bill of Rights which have

[Translation]

indiqué ceux qui s'opposent à une déclaration des droits par écrit.

D'autre part, on doit faire face à un autre ensemble de problèmes.

Il y a toutes sortes de façons de priver quelqu'un des biens dont il dispose. Les lois sur l'impôt se traduisent par une sorte de privation des biens et il serait nécessaire de prévoir des exemptions. Certaines lois quasi pénales prévoient des peines de déchéance; voilà qui revient à priver quelqu'un des biens dont il dispose. On pourrait dire la même chose des amendes prévues par la loi et même faire valoir que les lois concernant le zonage et la planification entraînent une forme de privation des biens.

Si donc on tient compte de toutes les exceptions possibles nécessaires à l'application de ces lois, on arrive à un article particulièrement compliqué et, en outre, qui . . .

Le sénateur van Roggen: Il y a également des lois sur le zonage aux États-Unis mais les Américains ont résolu les problèmes qui se posaient. Le fait d'être conscient de ces dangers ne devrait pas nous empêcher de nous intéresser au problème que pose le vol manifeste, de la part du gouvernement, des biens que possèdent les individus. Je ne parle pas des lois concernant le zonage ou de choses compliquées; je parle du vol des biens des individus que permettent les mesures législatives provinciales; je pourrais vous donner des exemples à ce sujet pratiquement pour chaque province du Canada.

M. Tarnopolsky: Certains opposants à cet article se sont fondés sur le fait que, vu qu'ils intéressent chacun de nous, les intérêts des biens sont suffisamment protégés dans le cadre du processus législatif qui n'a pas à protéger les droits d'éléments limités et «indésirables» de la société.

Le sénateur van Roggen: Mais ce n'est pas ce que la proposition sous-entend.

M. Tarnopolsky: Je crois que ce sont là les arguments invoqués en général pour expliquer pourquoi on doit séparer l'article sur la propriété ou les biens de l'article traitant de l'application régulière et pourquoi on doit avoir une loi en ce domaine.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, merci. J'aimerais soulever plusieurs points. Je ne sais si j'y arriverai, mais tout d'abord, j'aimerais faire remarquer qu'il existe une différence entre une déclaration des droits écrite et une déclaration des droits entérinée. D'ailleurs, l'ancien juge en chef McRuer, l'a fait remarquer avec beaucoup de force l'autre jour, devant le comité du Sénat. S'il ne s'agit que d'une déclaration des droits écrite, et non entérinée, et si les tribunaux interprètent mal l'intention de la législature, il est assez aisé de la modifier, alors que lorsque la déclaration est entérinée, ce n'est pas le cas. Je relève également ce que vous avez dit au sujet des lacunes qui pourraient se révéler. Vous avez d'ailleurs men-

[Texte]

revealed themselves in judicial interpretation. Well, several people this afternoon have asked you about several clauses and you have said, "Well, yes, I think that is all right. My guess is"—I think you used the word "guess"—"that the courts would interpret that in a satisfactory manner." Well, suppose the courts, suppose your guess turned out to be wrong and the fears of the questioners justified by the decision of the courts. If you had the Bill of Rights entrenched it would be probably extremely difficult to rectify the defects which had been revealed in the course of judicial interpretation, and this is to my mind the more serious when we do not know yet what amending formula we are going to have, but the probability is that the amending formula in this country will be fairly stiff and that therefore if pretty well—well, I will not say everybody, but a very large number of people felt that the interpretation of the Bill of Rights at this, that and the other point had been highly defective, you might have a very hard time changing it. I do not think that is a negligible argument.

Professor Tarnopolsky: If I may respond to the first part, you have put, as always, much more concisely what I thought I had started the first half hour with, and that is that I do see a difference between a pure written Bill of Rights and an entrenched Bill of Rights. That was the gist of my argument at the beginning, that I do not think entrenchment of itself is all-important. I think it makes a difference in its effect on the courts, and I think you have expressed more concisely what I thought I was expressing in about 20 minutes on that point. I agree with you on that part.

I do not fear the same way the matter of entrenchment. I know Mr. McRuer's views on this and I can see the fears that have been raised. It seems to me, however, that whether entrenched or not entrenched, changes have not been made. For example, I think there is fairly widespread feeling in the country with respect to the matter raised by Senator Bird about the Indian women, and yet one could have changed that interpretation of the Supreme Court and I think there is fair sentiment in the country for changing it along that line but it has not been done. And I think there are even earlier interpretations that have been applied that could have been done but were not done. And so I think that the Bill of Rights is something, whether entrenched or not, that legislatures amend with the greatest of reluctance. And I do not see that much difference in its sanctification in whether it is entrenched or whether it is left to mere amendment. I think its amendment is very unlikely.

There is, however, always this danger, that the courts will interpret a document of that nature, as they might with the whole constitutional document, in a way that is not popular either with majority opinion or for that matter with the legislatures, but that applies to the Constitution as well. I do not see that the danger is any greater with respect to the Bill of Rights than it is with respect to the Constitution. Let us take any one of the major decisions like *Toronto Electric Commissioners v. Snider*. Certainly at that stage it was not I

[Traduction]

tionné les vices de la déclaration des droits de M. Diefenbaker qui se sont révélés lors de l'interprétation juridique. Plusieurs personnes vous ont posé des questions cet après-midi, au sujet de plusieurs articles, et vous avez répondu: «Oui, je crois que c'est juste. Je suppose que...» Je crois que vous avez dit «je suppose... que les tribunaux l'interpréteraient de façon satisfaisante.» Supposons que les tribunaux... supposons que votre supposition soit erronée et que les craintes soulevées ici se trouvent justifiées par la décision des tribunaux. Si la déclaration des droits était entérinée, il serait probablement extrêmement difficile de remédier aux vices qui se sont révélés au cours d'une interprétation juridique, c'est encore plus grave, à mon avis, puisque nous ne savons pas encore quelle sera la formule d'amendement, mais il est fort probable que la formule d'amendement sera assez restrictive, et par conséquent, il est assez... et je ne dirai pas tous, mais si un grand nombre de personnes étaient d'avis que l'interprétation de la Déclaration des droits sur un point est très fautive, vous auriez peut-être beaucoup de mal à la modifier. Il ne faut pas négliger cet argument, à mon avis.

M. Tarnopolsky: Je vais d'abord répondre à la première partie, où vous avez, d'une façon beaucoup plus concise que la mienne, expliqué ce que j'ai essayé de dire au cours de la première demi-heure, c'est-à-dire que je vois très nettement la différence entre une déclaration des droits écrite et une déclaration des droits entérinée. C'était le sens de mon argument au début et, je ne crois pas que l'entérinement soit en soi primordial. J'estime par contre, que l'effet sur les tribunaux est différent et je crois que vous avez exprimé, d'une façon beaucoup plus concise, ce qu'il m'a fallu 20 minutes pour dire à ce sujet. Je suis d'accord avec vous à cet égard.

Je ne crains pas de la même façon l'entérinement. Je connais l'opinion de M. McRuer sur cette question, et je puis m'imaginer les craintes qu'on a soulevées. Il me semble, cependant, que la Déclaration ait été ou non entérinée, aucune modification n'y a été apportée. Par exemple, je crois qu'il existe au pays un sentiment assez répandu quant à la question soulevée par le sénateur Bird sur la femme indienne, et pourtant personne n'a modifié l'interprétation donnée à cette affaire par la Cour suprême; je crois que le sentiment qui prévalait au pays est de modifier la déclaration pour corriger cela, mais rien n'a été fait. D'ailleurs, à ce sujet, on aurait pu avoir recours à des interprétations précédentes, mais on ne l'a pas fait. Je crois donc, quant à la déclaration des droits, qu'elle soit ou non entérinée, que les assemblées législatives l'amendent avec beaucoup de réticence. Je ne vois pas qu'il n'y ait beaucoup de différence qu'elle soit entérinée ou qu'on puisse la modifier. Les amendements sont très peu probables.

Toutefois, il existe toujours le risque que les tribunaux interprètent un document de cette nature, tout comme d'ailleurs ils pourraient interpréter toute la Constitution, d'une façon qui ne sera ni d'accord avec l'opinion majoritaire ni avec les assemblées législatives, mais c'est également le cas de toute la Constitution. Je ne crois pas que le risque soit plus grand dans le cas de la déclaration des droits que dans le cas de la Constitution. Regardons n'importe quelle décision importante comme celle de la cause *Toronto Electric Commissioners*

[Text]

think a popular decision either with the provincial legislatures or with Parliament. Subsequently, of course, the provincial legislatures have a vested interest in having jurisdiction over labour relations. But at the time it was not a popular decision and I think the same thing was true with what the courts did with Mr. Bennett's new deal legislation to some extent.

• 1620

But just as we accept the fact that there will be ultimate judicial interpretation of the Constitution, so I think it should apply in the Bill of Rights. Without question, I feel that entrenchment alone is not sufficient, that it is a question also of how explicitly the Bill of Rights goes on to deal with possible conflicts so that becomes as important as anything in entrenchment. On the other hand, I think we are ready for consideration of an entrenched bill and a greater participation of the judiciary, particularly with respect to the acute areas which arise in the administration of justice.

Senator Forsey: One other question that occurred to me was in relation to what Miss MacDonald raised and the matter of referenda which, if I understood her correctly, she seemed to feel might very easily lead to the repealing of protections. Is it not true that historically both in Australia and Switzerland in referenda the electors have usually voted no? Have not referenda been a very conservative device on the whole?

Professor Tarnopolsky: I think as far as I know yes, you certainly are correct. How could I challenge your historical knowledge?

Senator Forsey: I do not know. I am merely of that impression and I wanted to draw upon your vastly greater knowledge of these matters to see whether they would confirm or destroy my impression.

If I have time I would like to ask two other very simple questions. One: I did not think you quite answered Senator Grosart's point about byelections. It was originally the point raised, I think, by Mr. Fairweather. It seems to me that there is a very serious question there because to the best of my recollection over and over again, under government after government, you have had constituencies left unrepresented in the House of Commons for very long periods, and sometimes a considerable number of seats left unrepresented for very long periods.

I would like to get some rather more categorical answers from you of whether you think some protection against that ought to be written into the Constitution or whether we should leave it to ordinary legislation.

Professor Tarnopolsky: I am sorry. I thought I was dealing with a different point. On the matter I thought the issue raised by Mr. Fairweather was whether or not political opinion should be added in Clauses 9 and 10, which I do certainly favour.

On the other one, I passed over. I have no doubt that there is a serious over-riding of the right of people to be represented if byelections are delayed, and it is a question really of how

[Translation]

contre Snider. Il est certain que la décision rendue n'était ni d'accord avec les assemblées législatives ni avec le Parlement. Il est bien sûr de l'intérêt des assemblées législatives d'avoir compétence en matière de relations de travail. Mais à l'époque, la décision n'était pas populaire tout comme dans le cas de ce que les tribunaux ont fait, dans une certaine mesure, avec le projet de loi de la «nouvelle chance» de M. Bennett.

Mais de la même façon que nous acceptons le fait qu'en fin de compte les tribunaux interpréteront la constitution, nous devons accepter la même chose dans le cas de la déclaration des droits. Sans le moindre doute, j'estime que l'entérinement ne suffit pas, qu'il s'agit plutôt de voir si la déclaration des droits traite de façon détaillée des conflits possibles; cet aspect devient aussi important que l'entérinement. Par contre, je crois que le temps est mûr pour songer à entériner un projet de loi et à solliciter une plus grande participation du judiciaire, surtout pour ce qui est des problèmes épineux que soulève l'administration de la justice.

Le sénateur Forsey: Une autre question qui m'est venue a trait à la question soulevée par M^{lle} MacDonald, la question des référendums lesquels, si je l'ai bien comprise, pourraient très bien, du moins l'estime-t-elle, entraîner la révocation de fait des garanties. N'est-il pas vrai que l'histoire montre, et en Australie et en Suisse, que lors d'un référendum, les électeurs ont en général voté contre? Les référendums ne sont-ils pas, dans l'ensemble, des mécanismes très conservateurs?

M. Tarnopolsky: A ma connaissance, oui, vous avez parfaitement raison. Comment pourrais-je mettre en doute votre connaissance de l'histoire?

Le sénateur Forsey: Je n'en sais rien. C'était simplement mon impression et je voulais simplement faire appel à votre très grande connaissance en la matière pour confirmer ou informer mon impression.

S'il nous reste du temps, j'aimerais poser deux autres petites questions. J'ai trouvé que vous n'aviez pas tout à fait répondu au sénateur Grosart sur la question des élections partielles. Cette question avait été soulevée originalement par M. Fairweather. La question me semble des plus importantes, car, si j'ai bonne mémoire, à maintes reprises, sous un gouvernement et sous un autre, on a vu des circonscriptions sans représentant à la Chambre des communes pendant de longues périodes, et parfois même, un grand nombre de sièges sans représentants pendant très longtemps.

J'aimerais que vous me disiez d'une façon un peu plus catégorique si vous croyez qu'on devrait inscrire dans la constitution une garantie quelconque pour éviter une telle situation ou si l'on devrait laisser ce soin à une loi ordinaire.

M. Tarnopolsky: Je regrette. Je pensais parler d'autre chose. Je pensais que M. Fairweather soulevait la question de savoir si l'on devrait ou non ajouter aux articles 9 et 10 la liberté d'opinions politiques, ce que je préconise certainement.

J'ai raté l'autre question. Je ne doute pas du tout que ce soit un grave préjudice au droit des citoyens d'être représentés si les élections partielles sont retardées, et la question est de

[Texte]

many of the rights with respect to the political process should be added to those in Clauses 10, 11 and 12. That is one that was not included, as I recall, in the Victoria Charter. I do not see any reason why not and partly because, as I suggested, I think quite clearly ours is much more a system relying upon the representative process and the representative who exercises his discretion rather than the individual citizen participating. The matter of a quick filling of vacant seats seems to me to be of high priority. I do not see why it could not be added in Clauses 10, 11 and 12.

Senator Forsey: If I have time for one last question, does Dr. Tarnopolsky think the French version of Clause 9 is clearer and more satisfactory than the English? Because if I may give what I think would be a rough translation of it it says, "are to be respected", *doivent être respectés*. I defer to the Chairman and other French-speaking people here as to whether that is a reasonable sort of translation. Instead of "shall continue to enjoy", "shall be enjoyed without discrimination", is it better to say "are to be respected"?

Professor Tarnopolsky: I think before the Senate made a somewhat similar reference to the word "enjoy" which I find rather unusual in legislation, it would have seemed to me that one could either use the straightforward "shall have", which is available, or the matter of respect by the legislature. I think the difference probably between Clauses 6 and 7 and 8 is that Clauses 6 and 7 were intended to express it more in terms of what do the people or individuals possess whereas Clause 8 has more of an emphasis on what legislatures or Parliament may not do. That is probably why from that point of view, the French version of Clause 8 more correctly expresses the focus of their restriction than does the enjoyment provision in the English version.

• 1625

Senator Forsey: It is one of the blessing of bilingualism, provided you follow the clear French text and not the muddled and incompetent translation in the English text.

Professor Tarnopolsky: Perhaps the argument as well, Senator, is for the great advantage it gives us in a bilingual country to be able to compare one text with another and pick the better of the two.

Senator Forsey: Precisely.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Buckwold and then Senator Denis.

Senator Buckwold: Dr. Tarnopolsky, I just have two completely unrelated questions. The first one: In Clause 6 a fundamental right, and rightly so, is the "freedom of opinion and expression" and the "freedom of the press and other media for the dissemination of news and the expression of opinion and belief". Quite rightly that is limited by Clause 25 in the interest of an item that I am interested in:

[Traduction]

savoir, en réalité, combien de droits politiques il faut ajouter à ceux qui figurent déjà aux articles 10, 11 et 12. Il s'agit là d'un droit qui n'a pas été inclus, si j'ai bonne mémoire, dans la Charte de Victoria. Je ne vois aucune raison de ne pas accepter cela du moins en partie parce que notre régime en est clairement un qui repose sur le régime de représentation et sur l'exercice d'un certain jugement de la part du représentant élu plutôt que sur la participation directe du simple citoyen. La question de combler rapidement les sièges vacants me semble de la plus haute importance. Je ne vois pas pourquoi une disposition à cet effet ne pourrait être ajoutée aux articles 10, 11 et 12.

Le sénateur Forsey: Si vous me permettez une dernière question, le professeur Tarnopolsky croit-il que la version française de l'article 9 soit plus claire et meilleure que la version anglaise? Si vous me permettez de donner une traduction libre de ce qui est dit: «doivent être respectés»: are to be respected. Je m'en remets au président et aux autres francophones ici présents, pour savoir si c'est là une traduction raisonnable. Plutôt que de dire «shall continue to enjoy» (jouit), shall be enjoyed without discrimination» (en jouir sans discrimination), ne vaut-il pas mieux dire «doivent être respectés» et en anglais «are to be respected»?

M. Tarnopolsky: Je crois que le Sénat a mentionné dans le même contexte le mot *enjoy* que je trouve assez extraordinaire dans une loi; il me semble que l'on aurait pu avoir recours à l'expression direction «shall have» *auront* ou encore dire «doivent être respectés» par le législatif. Je crois que la différence entre les articles 6, 7 et l'article 8 tient au fait que les premiers parlent plutôt des droits qui sont actuellement garantis aux citoyens, tandis que le dernier met davantage l'accent sur ce que les assemblées législatives et le Parlement ne peuvent pas faire. Dans cette optique, la version française de l'article 8 exprime sans doute plus correctement le sens de la restriction que ne le fait la version anglaise.

Le sénateur Forsey: C'est un des bienfaits du bilinguisme, pourvu que l'on suive le texte français, qui est clair, plutôt que la traduction anglaise, confuse et incompétente.

M. Tarnopolsky: Un autre grand avantage, c'est sans doute la possibilité de comparer les deux textes et de choisir le meilleur.

Le sénateur Forsey: Exactement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le sénateur Buckwold, suivi du sénateur Denis.

Le sénateur Buckwold: J'ai deux questions à vous poser, monsieur Tarnopolsky. A l'article 6, sont définies comme des libertés fondamentales, et à juste titre, la «liberté d'opinion et la liberté de parole» et la «liberté de la presse et des autres media pour la diffusion de nouvelles et l'expression d'opinions». Cela est limité à juste titre par une considération mentionnée par l'article 25, à savoir

[Text]

...the interest of the rights and freedoms of others, whether such limitations are imposed by law or by virtue of the construction or application of any law.

I would like to refer to the federal anti-hate legislation which, I presume, would apply as part of the interpretation of that article. I am a little concerned that it has watered it down. I would be interested to get your comments on how anti-hate legislation would fit in or if it does to Clause 25 and the protection against those conditions that are protected by that act.

Professor Tarnopolsky: I think the prohibitions of group defamation and hate literature in the Criminal Code are a restriction on speech. I think there is no doubt that they are a restriction on speech and on expression. By Clause 25, they can be justified as being a restriction for the purpose of protecting the rights and reputation of other people. So Clause 25 recognizes them as a justifiable limitation. I think the courts would probably have interpreted them as a justifiable limitation even without this provision in Clause 25 because the courts, again both here and in the United States, have upheld laws on sedition, on obscenity, clearly the ordinary libel and slander laws and the criminal libel laws, as being legitimate without infringing freedom of speech as setting out the outline of them. So I do not see that the hate literature provisions would be affected in any way by the provisions here.

Senator Buckwold: You used the term "rights and reputations" rather than "rights and freedoms" in your statement just now. Should the word "reputations" be in that in addition to "freedoms" because this is what is worrying me. They are talking about rights and freedoms without any reference at all to reputations in so far as group hate.

Professor Tarnopolsky: I am sorry. It was a slip because I spent the summer in trying to interpret another instrument, international covenant on civil and political rights which speaks about rights and reputations. I am not sure that it is necessary to go that far. I think the word "right" itself includes the right not to be defamed or the right to protect one's reputation. I do not see that leaving out the word "reputations" would necessarily exclude its inclusion in the word "right" alone. It may be the term that could be added. I am not sure that it is a crucial omission or a crucial addition if it were put in.

Senator Buckwold: You are satisfied that there is no conflict between the anti-hate legislation?

• 1630

Professor Tarnopolsky: I do not see it. I think the courts would quite clearly with or without Clause 25 assess the restriction speech which is involved in the hate literature provisions as being reasonable limitations and I do not see them falling one way or the other.

Senator Buckwold: My final question is one that is not related at all but I presume it is an opportunity to raise something which I personally find obnoxious and one of the worst abuses of human rights which generally is not recog-

[Translation]

...l'exercice des droits et libertés individuels, que ces restrictions soient expresses ou qu'elles résultent de l'interprétation ou de l'application de la loi.

Je voudrais parler des lois fédérales contre les publications diffamatoires qui, je le suppose, s'appliqueraient pour l'interprétation de cet article. Je crains que la législation n'en soit un peu affaiblie. J'aimerais savoir quels sont les liens entre la législation contre la propagande haineuse et l'article 25.

M. Tarnopolsky: L'interdiction dans le Code criminel de la diffamation de certains groupes, aussi bien que la propagande haineuse constitue sans doute une restriction de la liberté de parole. Je crois que cela ne fait aucun doute. Cette interdiction peut être justifiée par l'article 25 comme une restriction ayant pour but de protéger les droits et les réputations individuelles. Une telle limitation est justifiable par l'article 25. Je crois que les tribunaux auraient probablement reconnu ces restrictions comme justifiées, même sans cette dispositions à l'article 25, parce que les tribunaux, au Canada et aux États-Unis, ont maintenu que les lois contre la sédition, l'obscénité et la diffamation criminelle et autre, loin de contrevenir à la liberté de parole, ne font qu'établir les limites pour l'exercice de ce droit. Je ne vois pas comment les dispositions contre la propagande haineuse seraient affectées différemment par les dispositions de ce projet de loi.

Le sénateur Buckwold: Vous venez d'utiliser l'expression «les droits et réputations» plutôt que «les droits et libertés». Faudrait-il faire allusion aux réputations aussi bien qu'aux libertés? C'est ce qui m'inquiète. On parle de droits et de libertés, sans faire allusion aux réputations en ce qui concerne la diffamation collective.

M. Tarnopolsky: Je vous demande pardon. J'ai dit cela par inadvertance, parce que j'ai passé l'été à essayer d'interpréter un autre texte réglementaire, le Pacte international sur les droits civils et politiques, qui parle des droits et des réputations. Je ne suis pas sûr qu'il faille aller jusque là. Je crois que le terme «droits» entend le droit de ne pas subir une diffamation et le droit de protéger sa réputation. A mon avis, l'omission du terme réputations ne supprimerait pas forcément son inclusion dans le terme «droits». Il se peut que ce terme soit utile, mais je ne sais pas si son inclusion serait cruciale.

Le sénateur Buckwold: Vous êtes persuadé qu'il n'y a pas de contradiction avec les lois contre la diffamation collective?

M. Tarnopolsky: Je ne suis pas d'accord. Je pense qu'avec ou sans l'article 25, les tribunaux déclareraient que les restrictions qu'imposent les dispositions sur les publications haineuses constituent des restrictions légitimes et se fonderaient là-dessus pour prendre une décision.

Le sénateur Buckwold: Ma première question n'a rien à voir avec ce qui précède mais je saisis l'occasion qui m'est offerte pour attirer l'attention sur une chose qui m'agace car j'estime qu'elle constitue une des pires violations des droits de la

[Texte]

nized in any of the charters, and that is the provisions of our laws very often in which people are sent to prison because they are unable to pay their fines. My question then: is there any room in this document for the protection of these unfortunates under these circumstances?

Professor Tarnopolsky: Yes, I would have thought one could add it to the list in Clause 7. Clause 7 does expand somewhat the rights that have been set out in section 2 of the Canadian Bill of Rights. For example, the first of those listed, namely:

... right to be secure against unreasonable searches and seizures; ...

was not in the present Canadian Bill of Rights. Then on page 6 there are a number of additions including, for example, prohibition of retroactive penal legislation. And there would be no reason why it could not be added here.

I may say that the International Covenant on Civil and Political Rights which Canada has ratified prohibits imprisonment for non-payment of a contractual debt but that is as far as it goes. As far as I know there is no provision in any province now with respect to that kind of provision. So there would be no reason if the Committee considered it important enough why it could not be added under Clause 7, no reason at all.

Senator Buckwold: Would you think this would be desirable, Doctor, or of benefit?

Professor Tarnopolsky: I am sorry I have to admit that I have not really thought about it. I would want to know what means would be found to enforce the payment of a penalty by those who could pay it. Obviously one would have to go into some means of garnishee, execution and so on and it may be a question of whether it would not complicate the whole process for the court each time then to go into the further issue of almost a means test to see who could pay and who could not pay.

I see the penalty of imprisonment in lieu of payment as being crucial with respect to that aspect of it, with respect to all those citizens who are in a position financially, economically, to pay the fines. So one would have to refine it, I think.

Senator Buckwold: Was thought given to this kind of "freedom", I refer to it that way, by human rights groups?

Professor Tarnopolsky: Yes. And the issue has been raised before the courts on a number of occasions with respect to the equality before the law provision in the Canadian Bill of Rights, Section 1(b). On the whole the courts have said that these provisions do not contravene equality before the law.

It is not a question that people have avoided, except in the sense of being unable to come up with a good solution. On a number of occasions when we have discussed it, we just have not been able to come up with an adequate alternative, particularly on this point of would one introduce thereby a means test. What would one use as an alternative with respect to those against whom there is a fine and who could pay it and do

[Traduction]

personne. Les chartes sont silencieuses à ce sujet mais il n'en demeure pas moins que nos lois contiennent des dispositions qui permettent d'emprisonner les gens qui ne peuvent payer leurs amendes. Voilà ce qui m'amène à vous demander si dans ce document on ne pourrait pas protéger les malheureux qui se retrouvent dans ce cas-là.

M. Tarnopolsky: Oui, j'aurais cru qu'on aurait pu ajouter ce cas à la liste prévue à l'article 7. L'article 7 ajoute des droits à la liste prévue à l'article 2 de la Déclaration canadienne des droits. On trouve notamment au début de cette liste:

... droit d'être protégé contre les saisies et perquisitions déraisonnables; ...

ce droit n'est pas cité dans l'actuelle Déclaration canadienne des droits. A la page 6, il y a des ajouts parmi lesquels on trouve l'interdiction d'appliquer une loi pénale rétroactivement. Voilà pourquoi je vous dis qu'il serait très possible d'ajouter ce droit ici.

Le Pacte international des droits politiques et civils que le Canada a ratifié interdit l'emprisonnement dans le cas de non-remboursement d'une dette mais cela s'arrête là. Que je sache, il n'y a pas de loi provinciale qui prévoit ce cas. Rien n'empêche le Comité, s'il trouvait que la question est importante, d'inclure ce droit à l'article 7.

Le sénateur Buckwold: Pensez-vous que cela soit souhaitable?

M. Tarnopolsky: Excusez-moi, je n'y ai jamais vraiment réfléchi. Il faudrait savoir à quels moyens on pourrait avoir recours pour exiger le paiement de la part de ceux qui peuvent payer. De toute évidence, on devrait avoir recours à une sorte de saisie-arrêt ou à une ordonnance quelconque, il faudrait voir à ce que la procédure juridique ne soit pas bouleversée chaque fois qu'il s'agira de déterminer si quelqu'un peut payer ou s'il ne peut pas le faire.

Je pense que l'emprisonnement à défaut de paiement est un élément crucial ici pour les citoyens qui ont les moyens de payer les amendes qui leur sont imposées. Il faudrait donc tout redéfinir ici.

Le sénateur Buckwold: A-t-on songé à ce genre de «liberté» quand on a réfléchi à l'ensemble des droits de la personne?

M. Tarnopolsky: Oui. La question a été soulevée devant les tribunaux à plusieurs reprises à l'occasion de l'égalité devant la loi pour l'application de l'article 1(b) de la Déclaration canadienne des droits. Dans l'ensemble, les tribunaux ont déclaré que ces dispositions n'étaient pas contraires à l'égalité devant la loi.

Il ne s'agit pas de cas où les gens essaient de contourner la loi sauf s'ils sont incapables de trouver une solution adéquate. Nous en avons parlé à plusieurs reprises sans pouvoir proposer de solution adéquate notamment quant à ce qui a trait à l'évaluation des ressources. A quel moyen pourrions-nous avoir recours si quelqu'un était frappé d'une amende qu'il pouvait payer et qu'il refusait de payer? Il s'agit là de problèmes

[Text]

not? And I think these are at least two of the difficult issues that are difficult to solve within the limited space one has in a Bill of Rights.

Senator Buckwold: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Denis:

Senator Denis: Sir, I refer now to a clause which I am interested in, being a Senator myself. I know that you are aware of all the powers of the present Senate and all the powers of the House of the Federation. You must have read both, and I suppose you would agree with me first that with that section the Senate is abolished. Do you think so?

• 1635

Professor Tarnopolsky: Yes.

Senator Denis: As far as the powers are concerned, what kind of powers has the new House of the Federation that the present Senate does not have at the present time? Or, if some powers are given to the House of the Federation that the Senate does not have now, could it be put as amending the powers of the Senate?

Professor Tarnopolsky: Perhaps if I may, I will just confine myself to the latter part.

Senator Denis: I mean, are there some powers that the House of the Federation has that the Senate does not have at the present time? If the answer is yes and you give me the powers, those powers can be put as amending the powers of the present Senate.

Professor Tarnopolsky: Well, from the pure legislative point of view, the powers of the present Senate seem to me to be far wider than those of the proposal. From the pure legislative point of view.

At this stage the amplitude of your powers is as great as that of the House of Commons except for non-introduction of money bills and a few matters of that nature. There are a number of proposals with respect to the proposed House of the Federation with respect to participation in appointment processes which are not now shared by either the House of Commons or by the Senate.

Senator Denis: Those are not powers; it is the method of appointing the members of the House.

Professor Tarnopolsky: I am referring to some of the proposals that are made with respect to powers of the House of the Federation with respect to certain of the appointments made not to the Upper Chamber but other appointments, such as administrative boards. So those are powers you do not have now, but for that matter neither does the House of Commons, so those are additions.

On the other hand, there is also in the proposal a lessening of other legislative powers which you now have.

Senator Denis: Because of the veto which is limited to 60 days, or in some cases, less than 60 days, this reduces the powers of the Senate or the House of the Federation to a point

[Translation]

difficiles à résoudre dans le cadre très limité d'un bill des droits.

Le sénateur Buckwold: Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Denis.

Le sénateur Denis: Je me reporte à un article qui m'intéresse parce que je suis sénateur moi-même. Je sais que vous connaissez les pouvoirs dont dispose le Sénat actuellement ainsi que ceux dont dispose la Chambre de la fédération. Vous êtes d'accord avec moi pour dire que cet article prévoit l'abolition du Sénat. N'est-ce pas?

M. Tarnopolsky: Oui.

Le sénateur Denis: Quels sont les pouvoirs dont dispose la nouvelle Chambre de la fédération et dont le Sénat ne dispose pas actuellement? Si la Chambre de la fédération se voit conférer des pouvoirs dont le Sénat ne dispose pas actuellement, cela reviendrait-il à modifier les pouvoirs du Sénat?

M. Tarnopolsky: Permettez-moi de me limiter à la dernière partie de votre question.

Le sénateur Denis: La Chambre de la fédération va-t-elle se voir conférer des pouvoirs dont le Sénat ne dispose pas à l'heure actuelle? Si la réponse est oui, pourriez-vous m'indiquer quels sont les pouvoirs, pouvoirs que l'on peut donc considérer comme modifiant ceux dont le Sénat jouit actuellement.

M. Tarnopolsky: D'un point de vue purement législatif, il me semble que les pouvoirs dont le Sénat jouit à l'heure actuelle sont beaucoup plus étendus que ceux qui sont prévus dans la présente proposition. Je parle d'un point de vue purement législatif.

A l'heure actuelle, vous disposez de pouvoirs aussi étendus que la Chambre des communes sauf que nous n'avez pas la possibilité de présenter des lois de subsides et diverses lois de cette nature. On a avancé un certain nombre de propositions concernant la participation de la Chambre de la fédération aux processus de nominations.

Le sénateur Denis: Il ne s'agit pas de pouvoirs; il s'agit d'une méthode de nomination des membres de la Chambre.

M. Tarnopolsky: Je fais allusion aux propositions que l'on a avancées en ce qui concerne les pouvoirs de la Chambre de la fédération concernant non pas les nominations à la Chambre haute mais d'autres nominations comme des nominations à des organismes administratifs. Il s'agit donc de pouvoirs dont vous ne disposez pas à l'heure actuelle mais la Chambre des communes n'en dispose pas non plus; ce sont de nouveaux pouvoirs.

D'autre part, les propositions prévoient également une diminution des pouvoirs législatifs dont vous disposez actuellement.

Le sénateur Denis: L'application du droit de veto est limitée à 60 jours, et à moins de 60 jours dans certain cas; cela réduit donc les pouvoirs du Sénat, ou de la Chambre de la fédération

[Texte]

that it is almost useless for the purpose of changing or amending that in order to represent a particular region, so that they are not so well protected if they cannot reject a bill for more than 60 days and in some cases maybe 7 days. And then they are going to be appointed by the leaders of the different parties of the different provinces, right?

Professor Tarnopolsky: Yes.

Senator Denis: And just suppose an average of Liberals, Conservatives, NDP and Social Credit—let us suppose there are four leaders. Multiplied by 10 provinces, you have already 40 leaders who are going to appoint the senators, plus four leaders, four federal because there are four parties in the federal government, so there would be four leaders appointing their part, their half. Do you see from here a Senate constituted of people recommended by 44 leaders? And then they would not be appointed at the same times in some provinces. The election would take place in 1979; in 1980 another province will call another election and in 1985 another federal election. Then if there is a minority government he may declare an election after one year. So all those who have been appointed will have been appointed for only one year. Do you think people of talent or people of capacity would leave their office or their job or their trade to come over here for a year or so or maybe three years?

• 1640

They might be renominated but what if their leader is defeated? What if they have voted against the idea of their own party? Do you not think after it would be all arranged you have put aside the Senators and those Senators appointed by 44 leaders? Do you remember the ancient story of the Tower of Babel? Do you not think it looks like it? And now we are going to be abolished and they are going to be generous. They are going to pay us a very substantial pension, at least they are supposed to...

An hon. Member: They have to; we have the promise.

Senator Denis: ... if it is done. So instead of paying one Senate we are going to pay one Senate plus the pension of another Senate. As a way of cutting expenses at the present time, do you think this part of the legislation goes a little too far or in a way that it is unworkable?

An hon. Member: Hear, hear!

Professor Tarnopolsky: I do not know, Mr. Chairman. I was asked to consider the Charter of Human Rights and Freedoms and so I did not ... I have views on the Upper House and the proposals both here and in other provinces but I do not know that I should start at this stage to ... what the Chairman thinks.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): On the second round of questioning, I have Senator McIlraith, Mr. Breau, Senator Grosart and Miss MacDonald.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

[Traduction]

de sorte qu'il n'est pas si bien protégé que cela s'il ne dispose que de 60 jours et, dans certains cas, de 7 jours peut-être pour rejeter un bill. Les membres seront nommés par les chefs des différents partis des diverses provinces, n'est-ce pas?

M. Tarnopolsky: Oui.

Le sénateur Denis: Supposons qu'il y ait une moyenne de libéraux, de conservateurs, de NPD et de créditistes ... supposons qu'il y ait 4 chefs. Comme il y a 10 provinces, cela fera 40 chefs qui vont nommer les sénateurs plus 4 chefs, au niveau fédéral, vu qu'il y a 4 partis représentés au Parlement fédéral. Parvenez-vous à imaginer un Sénat formé de personnes nommées sur les recommandations de 44 chefs? Et ils pourraient ne pas être nommés simultanément par toutes les provinces. Les élections seront déclenchées en 1979. En 1980 il y aura des élections dans une province et en 1985, d'autres élections fédérales auront lieu. Si le gouvernement élu était minoritaire, il pourrait y avoir d'autres élections l'année suivante. Les gens nommés le seraient donc pour une année seulement. Pensez-vous que des gens compétents laisseraient leur poste, leur emploi ou leur commerce pour servir une année environ ou peut-être trois ans?

On pourrait très bien les renommer mais qu'advient-il si leur leader était battu? Qu'advient-il s'ils avaient voté contre l'opinion de leur propre parti? Ne pensez-vous pas qu'une fois tout cela arrangé, il vous faudrait mettre d'un côté les sénateurs et de l'autre les sénateurs nommés par les 44 leaders? Vous souvenez-vous de cette histoire de la tour de Babel? Ne pensez-vous pas que c'est là que cela mènerait? Après avoir aboli le Sénat, on sera très généreux. On donnera aux sénateurs une pension généreuse, c'est ce qu'on dit ...

Une voix: Ils seront forcés de le faire puisqu'on nous l'a promis.

Le sénateur Denis: ... encore faut-il que cela se fasse. Vous aurez à verser le traitement des sénateurs en poste et une pension aux sénateurs abolis. Dans l'esprit des restrictions budgétaires actuelles, ne pensez-vous pas que la loi s'aventure un peu trop loin et sera difficile à manier?

Une voix: Bravo!

M. Tarnopolsky: Je ne sais pas, monsieur le président. On m'a demandé de me pencher sur la charte des droits et des libertés de la personne et je n'ai pas ... j'ai une opinion personnelle sur la Chambre haute et sur ces propositions-ci et celles qu'on a faites pour d'autres provinces et je ne sais pas si pour l'instant je devrais ... Qu'en pensez-vous monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Au deuxième tour, j'ai sur ma liste les noms du sénateur McIlraith, de M. Breau, du sénateur Grosart et de M^{lle} MacDonald.

M. Breau: Merci monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

[Text]

Mr. Breaux: Thank you, Mr. Chairman. I would like to come back to the question of the linguistic rights. The Professor gave me some very interesting comments at first but I would like to be more specific with him. Mr. Yalden's observation had to do with the fact that in the statement of aims, which probably could be referred to as the preamble, the English and French languages are referred to as simply the country's principal spoken languages. That is in the "Statement of aims of Canadian Federation" in Clause 4 on page 3. It is not specifically mentioned in the Charter, those sections that would make the Charter of Rights and Liberties, that the English and French languages shall be the official languages. It just says that there will be, as declared, by the Parliament of Canada or other legislative assemblies.

Do you believe in such a case, supposing a citizen of Canada wants to appeal some measure by a government, the courts would refer to the preamble and give more importance to the words of the preamble than they would to the article of the Charter itself?

Professor Tarnopolsky: Oh, no. In fact when I referred to clauses 3, 4 and 5, I suggested at that time that there would only be furtherance of what I thought was clearly intended by clause 23 and that was the way in which I used them. I do not think sections which deal with aims and purposes have the same operative effect as sections that proclaim, declare, set out. So I think section 4 of the aims would not override the specific provisions under this part which is called Official Languages and Language Rights. So clearly those are the provisions that come in. One would have to consider the effect of this in the light of other legislation or the particular piece of legislation which is being challenged at the particular time. I would have thought there is no intention, with or without the adoption of these provisions, to do away with the Official Languages Act. I can only guess but my guess is that the reason for the reference in section 4 to the country's principal spoken languages may very well be twofold: one, the fact that perhaps it was their intention not to raise questions as to the position in Canada of some of the native languages which may not necessarily be principal because their extent is not as great. So it may have been in order not to arouse the whole question of what is the position of native languages that the reference here is to principal languages. The other could very well have been that since the federal government hopes to induce the provinces into opting into the language provision, not to make it difficult for some province that feels that it might want to have more than just the two official languages.

• 1645

Mr. Breaux: Maybe they only have one, like in Quebec, where they have declared the French language the official language.

Professor Tarnopolsky: I do not know. That may have been another possibility.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Your last question, please.

Mr. Breaux: If it is my last question I will ask it another topic then. You suggested, in answer to Senator Grosart and you

[Translation]

M. Breaux: Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir aux droits linguistiques. Le professeur a tenu des propos très intéressants et j'aimerais qu'il me fournisse quelques explications. M. Yalden a dit que dans la déclaration d'intention, que l'on pourrait peut-être appeler le préambule, l'anglais et le français étaient qualifiés de principales langues parlées au pays. On retrouve cette expression dans les «objectifs de la Fédération canadienne», article 4, page 3. On n'en parle pas spécifiquement dans la charte, dans les articles qui constitueraient la charte des droits et libertés. On n'y dit pas que le français et l'anglais seront les langues officielles. On ne fait que dire que ces langues seront déclarées telles soit par le Parlement du Canada, soit par d'autres assemblées législatives.

Ne pensez-vous pas que si un citoyen canadien contestait une mesure gouvernementale, les tribunaux se réfèreraient au préambule et accorderaient plus d'importance au libellé du préambule qu'aux articles de la charte elle-même?

M. Tarnopolsky: Non. En fait, quand j'ai fait allusion aux articles 3, 4 et 5, j'ai dit que ce n'était là qu'une élaboration des dispositions contenues à l'article 23 et que c'est comme cela que je les comprenais. Je ne pense pas que les articles qui énoncent ces objectifs aient les mêmes effets que les articles qui proclament, déclarent, établissent. Je pense donc que l'article 4 qui contient les objectifs n'aurait pas préséance sur les articles de cette section qui traitent des droits linguistiques et des langues officielles. Voilà donc les articles importants ici. Il faudrait évaluer l'effet de ces articles à la lumière d'autres lois ou à la lumière de la loi contestée le cas échéant. Je ne pense pas qu'on ait eu l'intention, en adoptant ces dispositions, d'abroger la Loi sur les langues officielles. Je suppose qu'à l'article 4 on parle de principales langues parlées pour deux raisons: d'une part, on n'a pas voulu préciser la position du Canada à l'égard des langues autochtones qui ne sont pas nécessairement des langues parlées principalement par un large secteur de la population. On n'aura donc pas voulu soulever la question des langues autochtones et voilà pourquoi on a parlé de langues principales. D'autre part, puisque le gouvernement fédéral espère convaincre les provinces d'adopter les dispositions sur la langue, on n'aura pas voulu mettre les provinces devant le choix difficile d'adopter plus de deux langues officielles.

M. Breaux: Mais que dire d'une province qui n'a qu'une langue officielle, comme le Québec, la langue française?

M. Tarnopolsky: Je n'en sais rien. Il y a peut-être une autre possibilité.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Ce sera votre dernière question.

M. Breaux: Puisque ce sera ma dernière question, j'aborderai un autre sujet. Dans votre réponse au sénateur Grosart, que

[Texte]

since then elaborated on a point with Senator Forsey, that you would like to see included in Clause 10 something having to do with political opinion and you referred to terrorist groups. You said that in the European Convention you liked something in there which said that in fact a group would be protected in its rights as long as they have not committed a crime. Is that the ...

Professor Tarnopolsky: No, I suggested that the issue has arisen in the European Convention, and I think there is one decision specifically dealing with the German Communist Party which has since been criticized by a number of civil liberties experts, and I was referring to that. But that is an example. What I did suggest was that inclusion of political opinion here which might give some people the idea that it might thereby protect some political parties that believe in violence or terror is an unfounded fear because I feel that to the extent that violence or terror is resorted to or advocated it can be dealt with as such, either the act of violence or the act of terrorism or its advocacy which has other criminal code provisions that would cover it.

Rr. Breau: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator McIlraith.

Senator McIlraith: Reverting to your discussion of Clause 25, the justifiable limitations clause, you expressed concern about its wording and interpretation, in effect weakening the Charter of Rights, Freedom of Rights. I am concerned with it also I would point out that in addition to that fear there is the proper fear that the removal of Section 6 of the War Measures Act may have been unwise for other reasons. I am one who has felt that we required an emergency measures act, something less than a War Measures Act, in a much lesser connotation but dealing with insurrection in parts of the country and that sort of thing. Had you considered the removal of Clause 25 altogether from the bills the retention of Clause 6 with whatever amendments you may think appropriate in the War Measures Act and the retention of a clause similar to Section 6 of the War Measures Act in limited emergency measures legislation, along with some corresponding provision protecting the provinces in certain health situations in the class of matters over which they have jurisdiction as a possible solution to this weakness in the present Clause 25 as it appears in the bill? Have you any comment on that or have you considered that?

• 1650

Professor Tarnopolsky: There are a number of things.

I have long felt, going back to 1970, that we have need of a less drastic piece of emergency legislation than the War Measures Act. I understand that one of the arguments against that, however, has been that the War Measures Act is considered so drastic that it is less likely to be invoked than a lesser emergency measures act. That is the argument people have used against me when I have suggested that we would have need for a less drastic act than the War Measures Act—in

[Traduction]

vous avez par la suite développée en répondant au sénateur Forsey, vous avez dit que vous voudriez que l'article 10 fasse allusion aux opinions politiques et vous avez fait allusion aux groupes terroristes. Vous avez dit que la convention européenne vous plaisait parce qu'elle prévoyait la protection des droits d'un groupe tant et aussi longtemps qu'il n'avait pas commis de crime. Est-ce ...

M. Tarnopolsky: Non. J'ai dit qu'à l'occasion de la Convention européenne la question avait été soulevée. Il y a une décision à l'égard du parti communiste allemand que nombre d'experts en libertés civiles ont depuis critiquée et c'est de cela dont je parlais. Mais ce n'était qu'un exemple. J'ai dit que si l'on incluait ici les opinions politiques, d'aucuns pourraient croire qu'on protège les partis politiques qui préconisent la violence et la terreur et cette crainte serait très justifiée car j'estime que dans la mesure où la terreur ou la violence est employée ou préconisée, on peut prendre les mesures nécessaires en ayant recours au Code pénal.

M. Breau: Merci.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Sénateur McIlraith.

Le sénateur McIlraith: Je reviens à ce que vous avez dit au sujet de l'article 25, qui porte sur les restrictions légitimes. Vous vous inquiétez de son libellé et de l'interprétation qu'on pourrait en donner car la portée de la Charte des droits et la liberté des droits pourraient en être amoindries. Je m'inquiète de cela également et par ailleurs je m'inquiète beaucoup de l'abrogation de l'article 6 de la Loi sur les mesures de guerre qui n'a peut-être pas été opportune pour d'autres raisons. Je suis de ceux qui estiment que nous avons besoin d'une loi sur les mesures d'urgence, une loi de portée moindre que la Loi sur les mesures de guerre, plus faible, si vous voulez, mais qui nous permettrait de faire face à une insurrection qui surgirait quelque part au pays ou à d'autres troubles du même genre. Avez-vous envisagé le retrait complet de l'article 25 du projet de loi, le maintien de l'article 6 de la Loi sur les mesures de guerre, avec les amendements que vous jugez appropriés, et l'inclusion d'un article semblable à l'article 6 de la Loi sur les mesures de guerre en vue de mesures d'urgence limitées, parallèlement à des dispositions correspondantes qui protégeraient les provinces lorsque la santé est en cause dans les domaines qui relèvent de leur compétence, comme solution possible à la faiblesse de l'actuel article 25 du projet de loi? Avez-vous envisagé cette possibilité? Qu'avez-vous à dire là-dessus?

M. Tarnopolsky: Je relève un certain nombre de points.

Depuis 1970 au moins, j'estime qu'il faut une loi d'urgence beaucoup moins draconienne que la Loi sur les mesures de guerre. Un argument qu'on fait valoir à ce sujet cependant est que la Loi sur les mesures de guerre étant aussi draconienne, elle risque d'être invoquée moins souvent qu'une loi plus souple sur des mesures d'urgence. C'est la réplique qu'on m'a donné lorsque j'ai proposé une mesure moins rigide que la Loi sur les mesures de guerre, une loi sur des mesures d'urgence qui soit

[Text]

other words, some kind of intermediate emergency measures act. Nevertheless, I favour an intermediate emergency measures act and at one time was promised. It never came up.

On the other point, generally I do not favour a limitations clause that is applicable in this way. I would have preferred the limitations clause's only being applicable to the fundamental freedoms in Clause 6, not with respect to Clause 7. That would have been my preference and, in the terms also that I suggested, namely, that they be expressed as being only those prescribed by law and with the onus on those who are arguing in favour of the limitations. I think that is a better way.

I may say that I have a bit of difficulty with expressing my views on the Charter, because if I had been starting from the beginning, as I expressed it to the Senate, I would have done it very differently. I referred to the Senate the proposed bill of rights that was considered by the Law Reform Commission of Manitoba, which I had a part in drafting. If I were asked what is my preference, that is my preference as to how a bill of rights should be drafted, therefore I would have done the limitations clause differently. But when one is faced with the over-all proposal, one must think in terms of tinkering rather than rewriting. Obviously, I am not going to be in a position to rewrite a bill of rights and so I have to think in terms of: Within the limits set out as to what is available now, how can one adjust? This is the reason why I suggest limiting Clause 25 in three different ways, still considering the War Measures Act and, more specifically, whether the War Measures Act should be available in the case of an apprehended insurrection, as another whole issue. I do not favour it as being applicable in the case of an apprehended insurrection without some further consideration. But that is another whole issue, as you know, Senator.

Senator McIlraith: Yes. Thank you very much. I think that covers the point I was raising.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Five minutes, Senator Grosart. I have Miss MacDonald and Mr. Goodale. Mr. Goodale has not been able to ask questions this afternoon, so if Senator Grosart and Miss MacDonald were to take five minutes we could hear Mr. Goodale even if we go over 5 o'clock a bit. Senator Grosart.

Senator Grosart: Mr. Chairman, my questions will be short but I cannot control the answers.

Could I ask . . .

Senator Hicks: Do not intimidate the witness.

Senator Grosart: Could I ask Professor Tarnopolsky if he considers the phrase in Clause 25, the limitation:

—the interests of the rights and freedoms of others . . .

to cover affirmative action, such as he has defined it here today?

Professor Tarnopolsky: I am not sure I know what you mean, Senator, by does it cover it? Do you mean does it preclude it?

Senator Grosart: No. Does it include it?

[Translation]

un moyen terme si vous voulez. Je reste sur mes positions cependant. Je suis en faveur d'une loi sur des mesures d'urgence intermédiaire. On en a bien promis une, mais il n'y a pas eu de suite.

Par ailleurs, de façon générale je suis contre les articles limitatifs applicables de cette façon. Dans ce cas, j'aurais préféré un article limitatif applicable seulement aux libertés fondamentales à l'article 6 et non pas à l'article 7. C'est ce que j'aurais souhaité, en précisant évidemment que les libertés en question sont seulement celles qui sont mentionnées dans la loi et que le fardeau de la preuve retombe sur ceux qui demandent les limites. C'est préférable ainsi.

Je dois dire que j'ai du mal à exprimer mon opinion sur la charte puisque, si j'avais eu à la rédiger depuis le début, comme je l'ai signalé au Sénat, j'aurais procédé différemment. J'ai soumis au Sénat la déclaration des droits proposés qui a été examinée par la Commission de Réforme du droit du Manitoba. J'avais participé à sa rédaction. Si on me demande ma préférence, je dois dire que c'est là ma préférence pour ce qui est d'une déclaration des droits. Donc, l'article limitatif est totalement différent. Lorsqu'on examine une mesure dans son ensemble, on ne peut envisager de la rédiger de nouveau. On ne peut songer qu'à la retoucher. Il est évident que je ne vais pas rédiger de nouveau une déclaration des droits. Ce qui fait que je suis amené à me demander ce qu'il est possible de faire maintenant sous forme de rectification. C'est la raison pour laquelle je propose de limiter l'article 25 de trois façons différentes, sans oublier la loi sur les mesures de guerre, en me demandant si la Loi sur les mesures de guerre devrait être là dans les cas d'insurrection appréhendée dans un contexte tout à fait différent. Je ne suis pas en faveur de son application dans les cas d'insurrection appréhendée sans un examen plus poussé. Mais c'est une autre question.

Le sénateur McIlraith: Je comprends. Merci. Je pense que vous avez répondu à ma question.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Vous avez cinq minutes, sénateur Grosart. J'ai encore les noms de M^{lle} MacDonald et de M. Goodale. M. Goodale n'a pas encore eu l'occasion de poser de question cet après-midi. Si le sénateur Grosart et M^{lle} MacDonald veulent bien s'en tenir à cinq minutes, M. Goodale pourra prendre la parole, quitte à dépasser 17 h 00 quelque peu. Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Mes questions seront très brèves, monsieur le président. Je n'ai aucun contrôle sur les réponses cependant.

Puis-je demander . . .

Le sénateur Hicks: N'essayez pas d'intimider le témoin.

Le sénateur Grosart: Puis-je demander à M. Tarnopolsky s'il estime que la limite suivante à l'article 25:

. . . des droits et libertés individuelles . . .

s'applique aux mesures de redressement telles qu'elles ont été définies aujourd'hui?

M. Tarnopolsky: Je ne suis pas sûr de ce que vous voulez dire lorsque vous indiquez «s'applique», sénateur. Vous vous demandez si elles les excluent?

Le sénateur Grosart: Non, si elles les incluent.

[Texte]

Professor Tarnopolsky: Does it protect it?

Senator Grosart: Does it include it as a limitation?

Professor Tarnopolsky: I am sorry, I just do not know the answer to that.

• 1655

Senator Grosart: Then would you say that there is a limitation in respect to affirmative action in Clause 25?

Professor Tarnopolsky: In Clause 25, no. I could see the possibility of a court using Clause 9 as being a basis for invalidating affirmative action. I would hope not but based upon the way that our courts have dealt with the field of discrimination there is the fear that they could use Clause 9 to invalidate affirmative action. I would not so interpret it but I think they might.

Senator Grosart: On the other side, would you not see the phrase "rights and freedoms of others" which is a limitation providing for affirmative action legislation? There can be this limitation in the interests of the rights and freedoms of others. Is this not exactly what affirmative legislation would depict?

Professor Tarnopolsky: I agree with you, Senator.

Senator Grosart: Fine.

Professor Tarnopolsky: I think it does. I am sorry, but in response, and I agree with you, I think it does concern civil rights and freedoms of others but I can see that a court might have difficulty in deciding whose ox is being gored. In other words, the usual thing that is this not reverse discrimination and therefore undesirable. I just do not know the answer to that, Senator.

Senator Grosart: Is it your feeling, Professor Tarnopolsky, that there should be a clear limitation to affirmative action? I am using the phrase as you have defined it today. Should it be clearly set out in the Charter?

Professor Tarnopolsky: If I could refer again to my favourite, which was the proposed Bill of Rights for Manitoba, the way it was phrased was in the quality before the law in the equal protection of the law clause. Subsection 2 went on to say:

Subsection 1 shall not be so applied as to exclude affirmative action taken on behalf of disadvantaged persons or groups.

Senator Grosart: You would like to see that in this Charter?

Professor Tarnopolsky: Yes, certainly, I favour that kind of provision just to be sure because I feel there is a danger that the courts could use Clause 9 to invalidate affirmative action programs.

Senator Grosart: And certainly in other jurisdictions there are actions pending this very field, the so-called reverse discrimination?

Professor Tarnopolsky: Yes.

[Traduction]

M. Tarnopolsky: S'il les protège?

Le sénateur Grosart: S'il les inclue comme limite?

M. Tarnopolsky: Je regrette, mais je ne connais pas la réponse à cette question.

Le sénateur Grosart: A votre avis, les mesures affirmatives sont restreintes par l'article 25?

M. Tarnopolsky: Par l'article 25, non. Mais j'entrevois la possibilité qu'un tribunal se réfère à l'article 9 pour annuler une mesure affirmative. J'ose espérer que non, mais en me fondant sur la façon dont nos tribunaux ont agi face à la discrimination, je crains qu'ils pourraient utiliser l'article 9 pour annuler une mesure affirmative. Ce n'est pas ainsi que j'interpréteraient cet article, mais je crois que c'est ce que les tribunaux feront.

Le sénateur Grosart: Par contre, ne croyez-vous pas que la phrase «des droits et libertés individuels» constitue une restriction qui prévoit une loi à portée affirmative? On peut en effet imposer cette restriction dans l'intérêt de l'exercice des droits et libertés individuels. N'est-ce pas là exactement le but que viserait une loi affirmative?

M. Tarnopolsky: J'en conviens, monsieur le sénateur.

Le sénateur Grosart: Parfait.

M. Tarnopolsky: Je crois que c'est le cas. Je vous demande pardon, mais pour vous répondre, je suis d'accord avec vous, je crois qu'il s'agit des droits et libertés individuels, mais qu'un tribunal éprouverait peut-être des difficultés à décider qui est la victime. En d'autres termes, la question habituelle, à savoir qu'il ne s'agit pas là d'une discrimination inversée et donc à éviter. Je ne sais vraiment pas comment vous répondre, monsieur le sénateur.

Le sénateur Grosart: Croyez-vous, monsieur Tarnopolsky, qu'on devrait restreindre de façon claire et nette l'action affirmative? Et j'utilise cette expression telle que vous l'avez définie aujourd'hui. La charte devrait-elle le stipuler clairement?

M. Tarnopolsky: Si vous me permettez de mentionner encore une fois mon exemple favori, le projet de déclaration des droits du Manitoba, où on parlait de la qualité devant la loi, la protection égale prévue dans l'article d'interprétation. Le paragraphe 2 stipulait:

Le paragraphe 1 ne doit pas être appliqué de façon à exclure une mesure affirmative engagée au nom de personnes ou de groupes désavantagés.

Le sénateur Grosart: Vous aimeriez voir une telle disposition dans la présente charte?

M. Tarnopolsky: Oui, certainement. Je suis en faveur d'une telle disposition, pour être plus tranquille, car j'estime que les tribunaux risquent d'avoir recours à l'article 9 pour annuler des programmes de mesures affirmatives.

Le sénateur Grosart: Il existe certainement, devant d'autres tribunaux, des poursuites intentées dans ce domaine, ce que l'on appelle la discrimination inversée?

M. Tarnopolsky: Oui.

[Text]

Senator Grosart: Yes. Could I just read this to you because it is a question I have asked before and have not been able to get an answer that satisfies me.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I assume this is your last point.

Senator Grosart: That is right, yes. In what is called the explanatory notes on the Canadian Charter of Rights and Freedoms which was presented to this Committee, and no doubt to others, by the Minister of Justice, Mr. Lang, after there had been some consideration of Bill C-60, I find this paragraph on page 12:

The right of an individual to the use and . . .

Do you have it in front of you?

Professor Tarnopolsky: I do not think it is the one I have.

Senator Grosart: Perhaps if you had it, it would help you speed up your answer. Maybe somebody else has it and could hand it up to you. It is on page 12.

Professor Tarnopolsky: Okay. Thank you.

Senator Grosart:

The right of an individual to the use and enjoyment of property without deprivation except in accordance with law reflects a modification in the present provisions of section 1 of the *Canada Bill of Rights*. This new provision removes the right to property from the same class as the right to life, liberty and security of the person and, while adding "use" as well as "enjoyment" of property, it permits the State to deprive a person of property rights "in accordance with law" rather than "by due process of law".

Can you tell me how that modifies the provision in the Canadian Bill of Rights, the substitution of "in accordance with law" for "by due process"?

Professor Tarnopolsky: There was certainly argument at the time that Mr. Fulton and Mr. Diefenbaker submitted the original Canadian Bill of Rights that the words "due process of law" really meant no more than "in accordance with the law". That was certainly the feeling of a large number of constitutional and legal authorities at the time. I do not agree with that opinion and I think on the whole the due process clause is starting more and more to get the connotation of fair procedures.

I personally, at that time, argued in favour of the formulation which was chosen by your own Molgat-MacGuigan Joint Committee. If you recall they used a different formation with respect to this and did not put it in terms in accordance with the law, and, in fact, did away with the due process clause by substituting for it the usual terms we have used: "natural justice" or "fundamental justice", and so on.

• 1700

Nevertheless, it seems to me that the sheer act of separating the property provision from the life and liberty provision,

[Translation]

Le sénateur Grosart: Oui. Puis-je vous lire un texte que j'ai déjà lu, mais auquel on n'a pas su répondre à ma satisfaction?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je présume qu'il s'agit là de votre dernière question?

Le sénateur Grosart: C'est exact. Oui. Dans ce qu'on a appelé les notes explicatives sur la Charte canadienne des droits et libertés qui a été présentée au présent Comité, et sans doute à d'autres, par le ministre de la Justice, M. Lang, après la mise à l'étude du Bill C-60, je trouve ce paragraphe, à la page 13:

Le droit de posséder . . .

L'avez-vous?

M. Tarnopolsky: Je ne crois pas l'avoir en main.

Le sénateur Grosart: Si vous l'aviez, vous pourriez me donner votre réponse plus rapidement. Peut-être que quelqu'un d'autre l'a en main et pourrait vous le passer. C'est à la page 13.

M. Tarnopolsky: Très bien. Merci.

Le sénateur Grosart:

Le droit de posséder des biens et de ne s'en voir privé qu'en conformité de la loi constitue une modification des dispositions actuelles de l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Cette nouvelle disposition ne classe plus le droit de posséder des biens dans la même catégorie que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Elle traite du droit de «posséder» des biens qui couvre à la fois leur «utilisation» et leur «jouissance» et permet à l'État de n'en priver les individus que «conformément à la loi» et non par suite de «l'application régulière de la loi».

Pouvez-vous me dire comment cette disposition modifie la disposition prévue dans la Déclaration canadienne des droits, le fait de substituer «conformément à la loi» à «l'application régulière de la loi»?

M. Tarnopolsky: Beaucoup ont prétendu, à l'époque où M. Fulton et M. Diefenbaker ont présenté la Déclaration canadienne des droits originale, que l'expression «application régulière de la loi» ne signifiait rien de plus que «conformément à la loi». Un grand nombre d'experts constitutionnels et juridiques étaient certainement de cet avis à l'époque. Je ne suis pas de cet avis et je crois que dans l'ensemble, l'article visant à l'application régulière de la loi signifie de plus en plus des procédures justes.

Personnellement, à l'époque, j'ai plaidé en faveur de la formulation choisie par votre propre comité mixte Molgat-MacGuigan. Si vous vous souvenez, ils ont employé une forme différente à cet égard et ils n'ont pas employé les termes conformément à la loi, et en fait, ils ont éliminé l'article portant sur l'application régulière de la loi en substituant des termes habituels: «justice naturelle» et «principe de justice fondamentale», etc.

Néanmoins, il me semble que le seul fait de séparer la disposition portant sur les biens de la disposition portant sur la

[Texte]

which retains the due process clause, would lead the courts to assume that a difference in emphasis was intended. Whether it would succeed or not, I do not know. But I do see a difference, personally, between the terms "in accordance with law" and "due process of law". "Due process", to me, connotes much more the matter of fairness than "in accordance with law" does.

Senator Grosart: Would you agree, then, that this change in the wording has actually decreased whatever property right may exist under an interpretation of the Canadian Bill of Rights: that there is a decrease in the use and exercise of the right to property?

Professor Tarnopolsky: Yes, I would say that the intention here is not to give it the same inviolable protection as it gives to life and liberty.

Senator Grosart: Fine. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Could I carry on with the question regarding the use and enjoyment of property.

You have already addressed yourself to Clause 6 and the rights of the individual in that category. Could I direct your attention now to Clause 8 of the bill and ask about the way in which that clause gives every citizen of Canada certain rights. It specifically deals with the right to move and take up residence in any province and the right to acquire and hold property.

Now, I see a difference between Clause 6 and Clause 8, and I am very concerned about a category of residents in this country to whom that Clause 8 would therefore, it would seem to me, not apply; that is, landed immigrants coming to this country who might very well have the force of law used against them, if I read that clause correctly.

Citizenship is not granted until one has been here for three years. But what about people who come to this country who wish to acquire property? What right do they have under this? What right do they have to move and work, and take up residence, in various parts of the country?

Professor Tarnopolsky: Well, clearly, in the case of landed immigrants, the opening paragraph of Clause 8, with its reference to "citizen" would not cover them. There would be a question of whether Clause 9, which refers back to Clause 8 as being enjoyed or respected without discrimination because of national or ethnic origin, might not give some protection. I think there is some question there.

I presume that the reason for this was to face up to the statement of Mr. Justice Rand in the Winner case in New Brunswick where he said that one of the fundamental rights of Canadian citizenship was the right to move from province to province and take up residence and employment. That was never a majority decision but, nevertheless, I think that is partial enshrinement.

I think it is also intended to partly restrict what would appear to be the wide power that the Supreme Court seems to have upheld in the Morgan case in Prince Edward Island

[Traduction]

vie et la liberté, qui maintient les dispositions d'application régulière de la loi, pourrait entraîner les tribunaux à croire qu'il y a une différence d'accent. Je ne sais pas si cela serait efficace ou non. Et je vois personnellement une différence entre les termes, «conformément à la loi» et «l'application régulière de la loi». «L'application régulière», il me semble, sous-entend plus le concept d'impartialité que ne le fait l'expression «conformément à la loi».

Le sénateur Grosart: Alors, êtes-vous d'accord que le changement dans le libellé a réellement diminué le droit de propriété dans une interprétation de la Déclaration canadienne des droits: qu'il y a en fait une baisse de l'usage et de l'exercice du droit à la propriété?

M. Tarnopolsky: Oui, je crois qu'on cherche à ne pas lui accorder la même protection inviolable, comme on le fait pour la vie et la liberté.

Le sénateur Grosart: Très bien. Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Pourrais-je continuer cette discussion sur l'usage et l'exercice du droit de propriété.

Vous avez déjà discuté de l'article 6 et des droits de l'individu de cette catégorie. J'attire votre attention sur l'article 8 du bill et sur la façon dont cet article donne à tout citoyen canadien certains droits. Il concerne particulièrement le droit de se déplacer, d'établir une résidence dans n'importe quelle province, et le droit d'y acquérir et garder des biens.

Toutefois, je vois une différence entre l'article 6 et l'article 8, et cela m'inquiète qu'une catégorie de résidents de notre pays seraient exclus de l'application de l'article 8; il s'agit des immigrants reçus qui viennent dans notre pays et qui pourraient être lésés par l'application de la loi, si j'ai bien lu cet article.

On ne peut acquérir sa citoyenneté qu'après trois ans. Qu'arrive-t-il aux gens qui viennent dans notre pays et qui veulent acquérir des biens? Quel droit ont-ils, selon cet article? Quel droit ont-ils de se déplacer et de travailler, et d'établir une résidence, dans diverses parties du pays?

M. Tarnopolsky: Évidemment, les immigrants reçus, selon le premier alinéa de l'article 8, où l'on utilise le terme «citoyen», seraient exclus. C'est à se demander si l'article 9, qui nous reporte à l'article 8 quant aux droits qui doivent être respectés sans discrimination fondée sur la nationalité ou l'origine ethnique, n'assure pas une certaine protection. Ce point est discutable.

Je suppose que la raison de cet article est de répondre à la déclaration du juge Rand, dans l'affaire Winner, au Nouveau-Brunswick, lorsqu'il a dit qu'un des droits fondamentaux des citoyens canadiens était le droit de pouvoir se déplacer d'une province à l'autre et d'y établir sa résidence et de chercher de l'emploi. Ce ne fut pas une décision majoritaire; toutefois, c'est au moins une consécration partielle.

Je crois qu'on a aussi voulu en partie restreindre le pouvoir élargi qu'a soutenu la Cour suprême dans l'affaire Morgan, à l'Île-du-Prince-Édouard, lorsque l'assemblée législative de

[Text]

where the Prince Edward Island legislature restricts land-holding rights of nonresidents of Prince Edward Island.

I think this is more restrictive, or, if you wish, more protective, than the Supreme Court held as being the amplitude of powers of the P.E.I. legislature, because the limitations, if they were placed for reasons other than place of residence or domicile, might be valid, but the P.E.I. legislation placed it on basis of residence or domicile and therefore, to that extent, may not be valid.

But I think that you are right, that it leaves open the question of whether landed immigrants are not without protection here, and I think that that is quite possible. On the other hand, of course, one has the human rights codes in all the provinces, which deal with it, and it is a question of how far one could carry Clause 9 in it. I do not know, although I presume . . .

• 1705

Miss MacDonald: You have put this in a charter, but nevertheless surely it could be more explicit with regard to landed immigrants. The other category is a question of what might be described as corporate citizens, or foreign firms who do have property in this country, how would they be perceived under this article?

Professor Tarnopolsky: I would think any of them who were doing business as such would incorporate the Canadian company, and at that stage, even though it is foreign-owned, it is a corporate Canadian citizen in the same way as any other Canadian company is. The matter of, say, the nationality of the shareholders would not necessarily detract from the position of the corporation incorporated in Canada. But there is no doubt that this is restricted to protection of citizens. I presume the reason why this was done was, again—the usual thing—that the provinces would probably not go along with this provision unless they could make some restriction on non citizens.

Miss MacDonald: We have never had, in the history of this country, an over-all restriction. Unfortunately, from time to time, perhaps, we have abrogated that concept, but we have never had an over-all restriction on people coming to Canada with the intent of becoming Canadian citizens. That worries me as being a very discriminatory clause within the bill.

Professor Tarnopolsky: The clause itself does not discriminate, except in the sense that it does not protect . . .

Miss MacDonald: That is right.

Professor Tarnopolsky: . . . although I would think now, for example, in Ontario your nonresident transfer tax, in Quebec the 30-per cent transfer tax, and the various provisions of the legislatures in the Maritimes would probably have made it difficult for the proposal not to have been restricted to citizens.

Miss MacDonald: Yes, but you see in Clause 8, as well, there is:

—the right to acquire and hold property in, and to pursue the gaining of a livelihood in . . .

[Translation]

l'Île-du-Prince-Édouard a limité le droit à des titres de propriété des non-résidents de l'Île.

Cet article est plus restrictif ou, si vous préférez, plus protectionniste que ne l'a soutenu la Cour suprême à l'égard de l'étendue des pouvoirs de l'assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, car les limites, si elles existaient pour d'autres raisons que l'endroit de résidence ou de domicile, seraient valides. Toutefois, la loi de l'Île-du-Prince-Édouard se fondait sur la résidence ou le domicile, et dans ce cas, la loi n'était pas valide.

Mais je crois que vous avez raison, ça laisse à douter si, oui ou non, les immigrants reçus sont sans protection selon cet article, et je crois que c'est peut-être le cas. Par contre, il existe des codes sur les droits de la personne dans toutes les provinces, qui traitent de la question, et il faut se demander si on pourrait y inclure l'article 9. Je ne sais pas . . .

Mlle MacDonald: On inclut ces dispositions dans une charte, toutefois, on aurait pu être plus explicite à l'égard des immigrants reçus. Évidemment, il y a une autre catégorie de personnes qu'on pourrait décrire comme citoyens, c'est-à-dire les sociétés étrangères qui ont des propriétés dans notre pays; comment peut-on les inclure dans cet article?

M. Tarnopolsky: Je croirais que toutes ces sociétés ont incorporé la firme canadienne, et à ce moment-là, quoiqu'elle soit contrôlée à l'étranger, cela devient une entreprise canadienne, comme toute autre société canadienne. La nationalité des actionnaires ne nuirait pas nécessairement à la position d'une société incorporée au Canada. Mais il n'y a aucun doute que l'article se limite à la protection des citoyens. Et la raison de cet article, comme d'habitude, est d'offrir aux provinces une disposition leur permettant de poser certaines limites pour les non-citoyens.

Mlle MacDonald: Dans toute l'histoire du pays, on n'a jamais eu une restriction générale. Malheureusement, de temps en temps, on a abrogé ce concept, mais jamais n'a-t-on eu une restriction générale affectant les gens qui viennent au Canada pour en devenir citoyens. Cet article du bill me semble très discriminatoire, et m'inquiète.

M. Tarnopolsky: L'article lui-même ne fait aucune discrimination, sauf qu'il n'offre aucune protection . . .

Mlle MacDonald: C'est juste.

M. Tarnopolsky: . . . quoique, par exemple, en Ontario, la taxe sur les transferts imposée au non-résidents, au Québec, la taxe sur le transfert de 30 p. 100, et d'autres dispositions des assemblées législatives des Maritimes, exigent que la proposition se restreigne strictement aux citoyens.

Mlle MacDonald: Oui, mais à l'article 8, on dit:

... le droit d'acquérir des biens et d'assurer sa subsistance, . . .

[Texte]

So that goes beyond, even, property. That deals with a person's ability to work. You could be restricted to a certain place, to work for a three-year period, or you could have your right to work withdrawn, perhaps, under that.

Professor Tarnopolsky: Yes, I think you are quite right, it would not prohibit the kind of provision one contemplated in the Immigration Act about restricting one's residence or employment for a certain period. It would not prohibit it, it would not protect against that. As I say, the only thing one might raise is, what protection does Clause 9 give in its reference to national ethnic origin? I do not think it gives the complete protection, but it gives some. I think the problem you have raised, without question, is not covered.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you, Mr. Chairman. I think I can be very brief. I thank the Committee for their indulgence for an extra few moments. I have two questions, which are in no way related but occurred to me as a result of the discussions here this afternoon—which I think have been very helpful, and I am sure we are all grateful for the contribution Professor Tarnopolsky has made.

First, when the Inuit Tapirisat organization was before the Committee, they made an argument that the recognition of property rights, as at present drafted in Bill C-60, did not adequately take into account their situation in the northern part of Canada which was, at least by tradition and custom, primarily based upon a collective view of property rights in Northern communities, and they argued for that to be recognized in some of the language in Bill C-60. I wonder if you see that as a desirable innovation in the legislation? I think it would probably be the first time in a Canadian statute that that would be recognized explicitly. If you see it as being desirable, do you have any specific notion that, today or later, you could offer to the Committee about what language we should adopt to incorporate that notion?

Professor Tarnopolsky: I see a bit of a problem with that. If one were to legislate specifically the kind of communal or common ownership that as far as I understand the ITC envisages, it is difficult in a bill of rights or a constitution to differentiate in different parts of the country as to what is going to apply. I think it is the kind of thing which, if the federal government wanted to recognize that form of property ownership in the part of the Northwest Territories that the ITC is interested in, it is not precluded by any of the provisions here. Whether one should go further and recognize it, of course, is another issue.

• 1710

I would have thought there are other elements in the recognition of the place of native peoples, both Inuit and Amerindian as well as Metis, a greater recognition of this might be contemplated over all. That is another thing. I am not sure that it would be wise to move it in the property area alone.

Mr. Goodale: Thank you. My final point, Mr. Chairman, has to do with the question raised indirectly by Senator Denis

[Traduction]

ce qui s'étend à un domaine plus large que la propriété. Cela touche le droit d'une personne de travailler. On peut être limité, à un certain endroit, à travailler pour une période de trois ans, ou on peut aussi voir ce droit enlevé, selon cet article.

M. Tarnopolsky: Oui, je crois que vous avez raison, cela n'interdirait pas le genre de disposition, proposée dans la Loi sur l'immigration, concernant une restriction de résidence ou d'emploi pour une période donnée. Cette disposition ne l'interdirait pas, mais elle ne protégerait pas l'individu contre cela. La seule critique qu'on puisse faire de l'article 9, c'est de savoir s'il protège en vertu de l'origine ethnique nationale. Il n'offre pas une protection complète. Le problème que vous avez soulevé n'est certainement pas couvert.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Merci, monsieur le président. Je serai très bref. Je remercie le Comité de l'indulgence dont il fait preuve en m'accordant ces quelques minutes. J'ai deux questions, qui ne sont pas reliées entre elles, mais qui me sont venues à l'esprit à la suite des discussions de cet après-midi qui, je crois, sont très utiles, et je suis sûr que nous sommes tous reconnaissants de la contribution du professeur Tarnopolsky.

Premièrement, lorsque l'organisation Inuit Tapirisat a comparu devant le Comité, elle a affirmé que la reconnaissance des droits de propriété telle que proposée dans le Bill C-60 ne tenait pas compte de la situation des Inuit dans le Nord du pays, situation qui, traditionnellement, se fonde sur les droits collectifs de propriété dans les communautés du Nord, mais elle a exigé qu'on tienne compte de ce fait dans les dispositions du Bill C-60. Croyez-vous qu'il serait souhaitable que ce point soit compris dans ce projet de loi? Ce serait sans doute la première fois qu'on reconnaîtrait ce droit explicitement dans une loi canadienne. Si vous croyez que c'est souhaitable, avez-vous une proposition, aujourd'hui ou au plus tard, à offrir au Comité quant à la rédaction d'une telle disposition?

M. Tarnopolsky: J'entrevois un petit problème à ce sujet. Si l'on devait légiférer spécifiquement sur ce genre de propriété communautaire ou commune comme l'envisage le ministère de l'Industrie et du Commerce, je pense, il serait difficile, dans une déclaration des droits ou une constitution, de faire une distinction entre les différentes parties du pays quant aux dispositions qui s'appliqueraient. Si le gouvernement fédéral voulait reconnaître cette forme de propriété foncière dans la partie des Territoires du Nord-Ouest visée par le ministère de l'Industrie et du Commerce, je pense qu'aucune des présentes dispositions ne l'en empêcherait. Cela ne signifie pas nécessairement qu'on irait jusqu'à reconnaître ce principe, bien sûr.

J'aurais pensé qu'on aurait pu cependant reconnaître davantage les positions des populations autochtones, c'est-à-dire des Inuit et des Amérindiens, aussi bien que des Métis. Il s'agirait d'une reconnaissance générale, car je ne suis pas certain qu'il soit sage de le faire uniquement dans le cas de la propriété foncière.

M. Goodale: Je vous remercie. Enfin, monsieur le président, j'aimerais aborder une question soulevée indirectement par les

[Text]

in his contribution to the Committee earlier this afternoon. I am referring to the provisions which provide for a review in the House of the Federation of the appointments to certain boards and tribunals, in other words, an opportunity for that House to scrutinize the people who are being appointed to certain sensitive federal government positions.

I wonder from a civil libertarian point of view if Professor Tarnopolsky would look upon that provision in a constitution as in some way infringing upon or imposing upon some of the rights and freedoms of potential candidates for those positions which they perhaps should not be subjected to. And I think of the kinds of very spectacular televised hearings that we see so frequently from across the border to the South. I wonder if you see that as a danger in our country or something that people as candidates for those positions should be prepared to subject themselves to.

Professeur Tarnopolsky: I do not see it as a fundamental civil liberties issue because the mere acceptance of being a candidate for office requires one to accept certain conditions and certainly our various disclosure rules and rules of ethics require of certain people more than the rest of us are required to do. I do not see that as being a limitation.

I think any of these things can be abused and obviously the procedures of American Senate committees without the protection for the individuals who are compelled to appear and testify, except as they can make use of the Fifth Amendment, always create dangers. But those are almost too detailed to be dealt with in a bill of rights. These are the kinds of things that appear in fair rules of procedure. For example, let us say the Ontario Statutory Powers Procedure Act which in greater detail deals with the rights of individuals appearing before administrative tribunals or a more detailed enquiries act which sets out the protections of people is much more desirable than going into further detail than one now has in the Bill of Rights.

There is a limitation, I think, in how far one can go. I would think a bill of rights somewhat more detailed than this would still be acceptable but not to the extent that it would be necessary to deal with the variations and exceptions that might arise in that kind of situation.

But over all, there are all kinds of limitations which one accepts because of an office and which all of you have accepted and certainly Cabinet ministers presumably and others have that ordinary citizens do not subject themselves to but I think it is part of accepting the office.

Mr. Goodale: Earlier the Canadian Bar Association in their presentation to us indicated that they would recommend against that approval procedure in an Upper House, I think perhaps partially for the reason that it might deter worthy candidates from coming forward. I know this is not a subject to which you specifically directed your testimony today but I wonder if you would agree in general terms with the CBA recommendation on that point?

[Translation]

commentaires du sénateur Denis plus tôt cet après-midi. Je veux parler des dispositions qui prévoient que la Chambre de la fédération réviserait les nominations faites à certains organismes et tribunaux, autrement dit, cette Chambre aurait la possibilité d'interroger les personnes qui viendraient d'être nommées à certains postes délicats au gouvernement fédéral.

Je me demande, en tant que défenseur des libertés civiles, si le professeur Tarnopolsky considérerait qu'une telle disposition dans une constitution irait d'une certaine manière à l'encontre de certains droits et libertés des candidats éventuels à ces postes, parce qu'ils ne devraient peut-être pas être assujettis à un tel traitement. Je songe en particulier au genre d'audiences très spectaculaires qui sont télévisées fréquemment chez nos voisins du Sud. Voyez-vous un tel danger ici ou pensez-vous que les candidats à ces postes devraient être prêts à se soumettre à un tel procédé?

M. Tarnopolsky: Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une question fondamentale de liberté civile, car le seul fait d'accepter d'être candidat à un poste exige l'acceptation de certaines conditions et nos divers règlements sur la divulgation de certains renseignements et sur l'intégrité exigent plus de certaines personnes que de la plupart d'entre nous. Je ne vois pas là de restriction.

Je pense qu'on peut toujours abuser de ce genre de chose et que la procédure des comités du Sénat américain entraîne toujours des risques, car les personnes qui sont forcées d'y comparaître et d'y témoigner n'ont aucune protection, sauf celle du cinquième amendement. Il s'agit là d'une procédure presque trop détaillée pour être incluse dans une déclaration des droits de la personne. On entre plutôt dans un règlement de procédure. Disons qu'au lieu de traiter de cette question dans la déclaration des droits de la personne, il est préférable d'avoir, par exemple, une loi comme l'*Ontario Statutory Powers Procedure Act*, qui traite plus en détail des droits des personnes qui comparaissent devant des tribunaux administratifs, ou encore une loi plus détaillée sur les commissions d'enquête, qui stipule quelle protection existe.

Il y a des limites à ce que nous pouvons faire, je pense, même si une déclaration des droits qui serait plus détaillée pourrait encore être acceptable, mais il ne faudrait pas aller jusqu'à traiter des variations et exceptions pouvant découler de ce genre de situation.

Mais avant tout, il ne faut pas oublier que les candidats à certains postes, tout comme vous tous, et certainement les ministres et autres hauts fonctionnaires, acceptent au départ toute sorte de restrictions auxquelles ne sont pas assujettis les citoyens ordinaires.

M. Goodale: Les représentants de l'Association du Barreau canadien nous ont fait savoir qu'ils ne recommanderaient pas qu'on adopte la procédure d'approbation à une Chambre haute, en partie, je crois, parce que certains candidats de valeur pourraient ainsi refuser de présenter leur candidature. Je sais que vous n'en avez pas parlé directement dans votre témoignage aujourd'hui, mais seriez-vous d'accord, de façon générale, avec la recommandation du Barreau canadien à ce propos?

[Texte]

• 1715

Professor Tarnopolsky: Yes, from that point of view, and that is having the most efficient method of appointment and bringing about the most independent-minded of individuals.

I think the detailed proposals for appointment to the Supreme Court, for example, are not the best. But I think there has been sufficient feeling in the country, which I presume the government tried to recognize, that there is not sufficient regional participation in the appointment process, that they have given part of that up. I would have thought that one problem with the Victoria Charter proposals on appointments to the Supreme Court, and with these proposals, is that by the time that process is finished, you are not going to have the kind of outstanding, independent-minded individual that you would get if the Prime Minister of the Cabinet decides who is going to be appointed.

The whole negotiation-conciliation kind of procedure brings about, I think, usually a somewhat more acceptable candidate in the sense that that candidate is not quite as outstanding, or outspoken, or independent; so it has that disadvantage. But I guess there is a price to pay for the feeling that exists that there is not sufficient regional participation.

Mr. Goodale: Fine. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Hicks, one question.

Senator Hicks: It is just a small question, Mr. Chairman.

Could I direct Professor Tarnopolsky's attention again to Clause 8 and ask him to comment upon the effect of the limitation, after the two rights are enunciated in it, starting with:

subject to any laws of general application in force in that province or territory . . .

Does this not really destroy the effectiveness of the clause? In other words, it makes it possible for provinces to pass laws, such as some provinces have, preventing non-residents from owning property or limiting the property that they may own there.

Professor Tarnopolsky: Except, I would say, where it goes on to say:

. . . in all other respects subject only to such limitations . . . as are reasonably justifiable otherwise than on the basis of the place of . . . residence or domicile . . .

I would have thought that that really excludes residence or domicile as the basis of the exclusion. But there may be other matters.

For example, there might be no reason why you could not have a law in Prince Edward Island saying that no one shall own more than 50 acres and no more than several hundred yards of shoreline property. That would be a law of general application: it is "reasonably justifiable" as being limited on bases other than place of residence or domicile.

Senator Hicks: What about Prince Edward Island saying that no one not resident in Prince Edward Island shall own more than 50 acres, or whatever.

[Traduction]

M. Tarnopolsky: Oui, dans cette perspective, c'est-à-dire pour avoir la méthode de nomination la plus efficace et pour attirer les candidats les plus indépendants possible.

Je pense que les propositions détaillées en ce qui concerne les nominations à la Cour suprême, notamment, ne sont pas ce qu'il y a de mieux. Je pense qu'en général, au pays, on a l'impression qu'il n'y a pas suffisamment de participation régionale dans la procédure des nominations, et c'est probablement ce que le gouvernement a voulu corriger. Je pense qu'avec les propositions contenues dans la Charte de Victoria, au sujet des nominations à la Cour suprême, et avec les présentes propositions, on n'aura pas, en fin de compte, le même genre de personnes éminentes et indépendantes qu'on aurait si le premier ministre ou le Cabinet procédait aux nominations.

Ce genre de procédure de négociation-conciliation amène habituellement des candidats plus acceptables, en ce sens qu'ils ne sortent pas autant de l'ordinaire, qu'ils ne sont pas aussi ouverts ou indépendants; il y a donc cet inconvénient, mais je suppose qu'il faut l'accepter si nous voulons remédier à ce sentiment que la participation régionale n'est pas suffisante.

M. Goodale: Bien. Je vous remercie.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Vous avez droit à une question, sénateur Hicks.

Le sénateur Hicks: Je serai très bref, monsieur le président.

Je demanderais au professeur Tarnopolsky de se reporter encore une fois à l'article 8 et de nous parler de l'effet de la restriction qui figure après l'énonciation de deux droits, car on y lit:

. . . sous réserve des lois d'application générale en vigueur dans la province ou le territoire . . .

Cette restriction ne détruit-elle pas toute l'efficacité de l'article? Car, en fait, les provinces peuvent ainsi adopter des lois, comme certaines l'ont fait, pour empêcher les non-résidents d'y posséder des biens fonciers, ou pour limiter les biens fonciers qu'ils peuvent y posséder.

M. Tarnopolsky: Sauf qu'on y lit plus loin:

. . . sous réserve des restrictions qui peuvent être raisonnablement justifiées autrement que par son lieu de résidence ou de domicile . . .

J'aurais pensé qu'on excluait par là la résidence ou le domicile comme principe d'exclusion, mais il y a peut-être d'autres éléments.

Rien n'empêche par exemple qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, une loi stipule que personne ne doit posséder plus de 50 acres ni plus de quelques centaines de verges de terre côtière. Il s'agirait d'une loi d'application générale qui serait «raisonnablement justifiée», parce que la restriction serait fondée sur d'autres éléments que la résidence ou le domicile.

Le sénateur Hicks: Et si l'Île-du-Prince-Édouard décrétait qu'aucun non-résident de cette province ne peut posséder plus de 50 acres, par exemple?

[Text]

Professor Tarnopolsky: I would say that that would be excluded by the latter part where it says:

otherwise than on the basis of the place of . . . residence.

Senator Hicks: Does that come within the legislative competence of the Parliament of Canada or is it not a matter of property and civil rights?

Professor Tarnopolsky: I would think that Clause 8 is not intended to apply to any province unless it opts in for the charter. So, at this stage, it does not affect any province unless the province opts in for Clauses 3 to 25, or 27, or whatever.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much, Professor Tarnopolsky, and I hope that you will continue to help us.

EVENING SITTING

Tuesday, 12 September, 1978

• 2010

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Gentlemen, can we come to order? I understand that this is more or less a continuation of a sitting that the Committee had a couple of weeks ago when I was not here. We are certainly grateful to Professor Lederman, who has accepted to come back. I have a list of members of the Committee who want to participate in the discussion which was left to me by my co-chairman before he departed. So I suppose that I will have to more or less follow that list when we come to the so-called question period.

Before we do so, I would like to ask Professor Lederman if he has some additional remarks he would like to make just as a brief opening statement.

Professor W. R. Lederman (Professor of Law, Queen's University): Thank you, Mr. Chairman. I say again that I am honoured to have been invited to appear before this Committee. I do not have any prepared statement of any length tonight. You will recall that on August 23, the noon hour came and quite a number of you were still on the list to ask questions but it was not possible to continue at that time. It was understood that I would come back at a mutually agreeable time and that we would continue with the question and response.

Also, on August 23, the visit of the Minister of Justice was anticipated, and clearly, of course, he would give the government's view on the constitutional amendment issues which I had raised, first before the Senate Committee on August 9 and then before this Committee on August 23.

Mr. Lang did make a statement and I studied it. He and his advisers assert a very broad view of the power of the Parliament of Canada to amend the Constitution of Canada unilaterally by virtue of Section 91 (1) of 1949, the BNA Act. I take a much narrower view.

Some of our fellow constitutional scholars go one way and some go the other. Some go his way and some go my way. Committee members are now in a position to compare my statement of August 23 with Mr. Lang's statement of August

[Translation]

M. Tarnopolsky: Je dirais que ce serait interdit en vertu de la dernière partie, qui stipule:

. . . autrement que par son lieu de résidence . . .

Le sénateur Hicks: S'agit-il d'un principe qui relève de la compétence législative du Parlement du Canada ou n'est-ce pas plutôt une question de droits fonciers et civils?

M. Tarnopolsky: Je pense que l'article 8 n'est pas censé s'appliquer aux provinces qui n'adopteraient pas la charte. Par conséquent, pour l'instant, aucune province n'en est affectée, tant qu'elles n'adopteront pas les articles 3 à 25, ou peut-être 27.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Je vous remercie beaucoup, professeur Tarnopolsky, et j'espère que vous continuerez de nous aider.

Séance du soir

Le mardi 12 septembre 1978

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Messieurs, à l'ordre, s'il vous plaît. Je crois qu'il s'agit plus ou moins de la poursuite d'une réunion qu'a tenue le Comité il y a quelques semaines, alors que je n'étais pas ici. Nous sommes reconnaissants au professeur Lederman d'avoir accepté de revenir. J'ai une liste des membres du Comité qui veulent participer à la discussion, liste que m'a laissée le coprésident avant de partir. Je suppose que je devrai suivre cette liste lorsque nous viendrons à ladite période des questions.

Auparavant, j'aimerais demander au professeur Lederman s'il a des remarques additionnelles à faire en guise de déclaration préliminaire.

M. W. R. Lederman (professeur de droit, université Queen's): Merci, monsieur le président. Je suis honoré d'avoir été invité à comparaître devant le Comité. Je n'ai pas vraiment de déclaration à faire ce soir. Vous vous souviendrez que le 23 août, vous étiez encore assez nombreux à vouloir poser des questions lorsque nous avons dû ajourner pour le déjeuner. Il avait été convenu que je reviendrais à une date mutuellement acceptable et que nous continuerions la période des questions.

Le 23 août également, vous prévoyiez recevoir le ministre de la Justice, qui vous exposerait le point de vue du gouvernement au sujet des questions que j'avais soulevées, d'abord devant le comité sénatorial, le 9 août, puis devant ce Comité, le 23 août.

M. Lang a fait une déclaration et je l'ai étudiée. Ses conseillers et lui soutiennent une position très large quant aux pouvoirs du Parlement canadien de modifier la constitution du Canada de façon unilatérale, en vertu du paragraphe 91(1) ajouté en 1949 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. J'adopte une position beaucoup plus étroite.

Certains de nos collègues experts en matière constitutionnelle sont d'un avis et d'autres soutiennent l'avis contraire. Certains se rangent de son côté et d'autres, du mien. Les membres du Comité peuvent maintenant comparer ma déclara-

[*Texte*]

31, and I continue to stand behind my own submission as the better and the more valid one.

The only purpose of this short memorandum that I have given you this evening is this: in his statement on August 31, Mr. Lang, in my view, had misunderstood the nature of my position in two respects, and this misunderstanding led him into error in stating what my position was. So I have composed this short correction and I would ask that this document be included in the record of proceedings, Mr. Chairman. But I do not propose to read it. There has been a lot of water under the constitutional bridge since August 23 and it is my belief that possibly it would be more profitable at this point to continue with the questions that were suspended on August 23. Of course I am willing to respond to questions about the Canadian process, if there are any more questions about that. But the issues of the merit of some of the government's proposals, or the issues of constitutional problems surrounding a Charter of Human Rights, the issues concerning how one might reform the Supreme Court of Canada are the sorts of things I would be willing to speak to, the problems of a second chamber. So perhaps if I stopped there, Mr. Chairman, you can proceed to give the people wishing to ask questions an opportunity of doing so.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): We always have had some difficulty in trying to add statements as appendices. I see that your presentation is rather short. You have already summarized, more or less, the first page.

• 2015

Mr. Whittaker: I move, Mr. Chairman that the statement be taken as read and appended to the minutes.

Senator Beaubien: I second the motion.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is this agreed? Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The first three names I have are those of Mr. Goodale, Senator Grosart and Senator van Roggen.

M. Guay: Monsieur le président, je m'excuse, si j'ai bien compris, il y aurait une faute d'interprétation. M. Whittaker semble avoir fait sa proposition selon l'interprétation.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne peux pas vous en parler.

M. Guay: M. Whittaker demandait que la motion soit lue parce qu'elle est très courte, mais s'il ne la présente pas...

Mr. Whittaker: Mr. Chairman, I moved that the statement was to be taken as read and appended to the minutes.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That was the motion, taken as read, and when I put the motion I thought it was agreed.

An hon. Member: It is agreed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale.

[*Traduction*]

ration du 23 août avec la déclaration faite par M. Lang le 31 août, et je maintiens toujours que ma position est la meilleure et la plus valable.

Ce court mémoire que je vous ai distribué ce soir n'a qu'un objet: dans sa déclaration du 31 août, M. Lang a, selon moi, mal interprété ma position à deux égards, ce qui l'a amené à faire des erreurs lorsqu'il vous a exposé ce qu'il croyait être ma position. Donc, j'ai écrit cette courte correction, que je n'ai pas l'intention de lire, mais je demanderais que ce document soit inclus dans le compte rendu des délibérations, monsieur le président. Il se dit beaucoup de choses en matière de constitution depuis le 23 août, et j'estime qu'il serait sans doute plus utile de poursuivre avec les questions laissées en suspens le 23 août. Bien entendu, je suis disposé à répondre aux questions concernant le processus canadien, si vous en avez. Mais je suis également prêt à aborder la question du bien-fondé de certaines des propositions gouvernementales, les problèmes constitutionnels qui entourent la charte des droits de la personne, la procédure d'une réforme éventuelle de la Cour suprême du Canada, et d'autres sujets encore. Donc, je m'arrête là, monsieur le président, et j'attends vos questions.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Nous avons toujours eu une certaine difficulté à faire joindre des déclarations en annexe. Je vois que votre déclaration est assez brève. Vous venez de résumer, plus ou moins, la première page.

M. Whittaker: Je propose, monsieur le président, que nous fassions comme si la déclaration avait été lue, et qu'elle soit jointe en annexe aux délibérations.

Le sénateur Beaubien: J'appuie la motion.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Êtes-vous d'accord? La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Les trois premiers noms sur ma liste sont ceux de M. Goodale, du sénateur Grosart et du sénateur van Roggen.

Mr. Guay: Mr. Chairman, I am sorry, it would appear from the interpretation that Mr. Whittaker will be presenting his statement.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I would not know.

Mr. Guay: Mr. Whittaker was asking for the motion to be read since it is very brief, but if he does not present it...

M. Whittaker: Monsieur le président, j'ai proposé que nous fassions comme si la déclaration avait été lue, et qu'elle soit jointe en annexe à nos délibérations.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): C'était effectivement la motion, et lorsque je l'ai mise aux voix, je croyais que cela était convenu.

Une voix: C'est convenu.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

[Text]

Mr. Goodale: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to deal to a certain extent this evening with the theory of crystallization which Professor Lederman put before us in his last appearance and which he refers to again briefly in the submission which he has presented this evening, although I have not had an opportunity yet to read it in detail. Just for my own purposes I want to get clear in my own mind the details of that theory, that conventions and practices at some stage in the rather lengthy process of constitutional evolution can in fact become binding and have the force of law. And I note that the 1965 Fulton-Favreau documents, as was mentioned in your previous appearance, Professor Lederman, set out of course that description of practices and those documents in 1965 include that rather broad disclaimer to the effect that those practices were not in fact constitutionally binding as a matter of law. Then we come to the 1978 documents that are before us now which include a similar, not identical, but a similar description of certain practices and conventions and include a similar disclaimer which would appear to be to the same effect: that the practices do not have the force of law and are not binding as such. I am wondering whether you could pinpoint for us a little more precisely exactly where in this lengthy process of constitutional evolution, despite those disclaimers which appear in 1965 and appear again in 1978, this crystallization would take effect so that a practice disclaimed in both years, 13 years apart, would at some stage, despite that disclaimer, have the force of law?

• 2020

Professor Lederman: Yes, you have your finger on the great difficulty, Mr. Goodale, of finding law in this way: law made by usage custom and convention, and yet if we do not do this, the constitution to me at least is inexplicable.

As far as the Favreau white paper of 1965 is concerned, I do not think there was any strong disclaimer in there. I have just been reading the fourth general principle here again.

Mr. Goodale: I do not have that before me at the moment.

Professor Lederman: Well perhaps I might read it.

Mr. Goodale: I think it is in a general paragraph applying to all the principles either just before the four of them or just after the four of them.

Professor Lederman: Yes.

Mr. Goodale: If I had the paper here I think I could find it, but it seemed to be almost in the same words as the words used in the observations in the present documents.

Professor Lederman: I think there is a sharp difference and I made this point in my submission on August 23, between the degree of disclaimer in the document of August 8, 1978 that the government issued and the fourth general principle of the Fulton-Favreau formula. In these descriptions you are always going to find some tentative disclaimers I suppose, but you also find these statements:

This principle . . .
this is the fourth principle:

[Translation]

M. Goodale: Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais parler un peu, ce soir, de la théorie de la cristallisation qui nous a été présentée par le professeur Lederman lors de sa dernière comparution et à laquelle il fait allusion brièvement dans son document de ce soir, que je n'ai pas eu l'occasion de lire en détail. Pour ma gouverne, je voudrais avoir des précisions sur les détails de cette théorie selon laquelle les conventions et les précédents peuvent, à un certain stade du long processus d'évolution constitutionnelle, acquérir un caractère obligatoire et engager de la même façon que la loi. Je remarque que les documents proposés par Fulton-Favreau en 1965 décrivent ces pratiques en indiquant bien clairement qu'elles ne peuvent pas avoir un caractère obligatoire du point de vue des droits constitutionnels. Nous avons ensuite les documents de 1978 qui comprennent une description non pas identique, mais semblable, de certaines pratiques et conventions, ainsi que le même genre de réfutation selon laquelle la pratique établie n'a pas force de loi et ne peut donc oublier personne. Pourriez-vous nous préciser à quel moment au juste, dans ce long processus d'évolution constitutionnelle, et malgré ces réfutations de 1965 et de 1978, cette cristallisation s'effectue, de sorte que, malgré deux réfutations apportées après 13 ans d'écart, une pratique établie ait force de loi?

M. Lederman: Vous touchez du doigt la grande difficulté qui se pose, monsieur Goodale, lorsqu'on essaie d'établir des lois de cette façon: soit, en se fondant sur les us et coutumes et les conventions. Et pourtant, si nous ne le faisons pas, la constitution est pour le moins inexplicable.

En ce qui concerne le Livre blanc de Favreau publié en 1965, je ne crois pas qu'il contienne une véritable réfutation. Je viens de lire le quatrième principe général.

M. Goodale: Je ne l'ai pas en ce moment.

M. Lederman: Je pourrais peut-être vous le lire.

M. Goodale: Cela se trouve, je crois, dans un paragraphe général s'appliquant à tous les principes, qui se trouve juste avant ou juste après ces principes.

M. Lederman: Oui.

M. Goodale: Si j'avais le document, je pourrais vous le trouver, mais j'avais l'impression qu'on y utilisait exactement les mêmes termes que ceux qui figurent dans les documents actuels.

M. Lederman: Je trouve, quant à moi, qu'il y a une différence marquée, et j'en ai parlé dans mon mémoire le 23 août, entre le degré de réfutation contenu dans le document du 8 août 1978, publié par le gouvernement, et le quatrième principe général de la formule Fulton-Favreau. On pourra toujours y trouver un effet de réfutation, je suppose, mais on y trouverait également cette déclaration:

Ce principe . . .
Il s'agit du quatrième principe:

[Texte]

... did not emerge as early as others but since 1907, and particularly since 1930, has gained increasing recognition and acceptance. The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.

There is a mild element of disclaimer in there, but it is not nearly as sharp as the government saying, as it did last month, that there is no constitutional obligation whatever to consult the provinces before an address to London on any subject whatever.

I realize I have not come at the gist of your question. There is a stage at which custom and usage is just custom and usage and it has not become law and then, I claim, a stage arrives at which it has become law.

How do you tell when the thing has moved from the one status to the other status? I think you have to judge this by the evidence and in matters of this kind which involve the behaviour of government, you look at all the evidence you can get of what the practices and the usages of governments have been. When you find that a principle such as this on is being consistently observed, as far as the conduct of governments is concerned, and, under a democratic system, I think the conduct of governments in the long run tends to reflect the basic expectations of the people.

• 2025

The point does come where you can say, "This has been recognized and established long enough that we can say it is a binding principle; it is obligatory; people will obey it again and again because they feel there is external or objective obligation to do so; that it is the right thing to do". Now, once you reach that stage, you have got law—you know, "A rose by any other name". Custom and usage that has reached that stage has become law.

For example, take an instance from the field of international law: the ownership of the continental shelf attached to the coast by maritime nations. It is pretty clear that this had not developed as customary international law in the nineteen forties but most of the international jurists say it had become customary international law, owing to the practice of states and what was accepted, by the eve of 1958, the convention on the continental shelf of the United Nations.

Now, there is a difference of opinion about when—Was it 1949? Was it 1950? Was it 1956?—the customary international law had developed from usages that were not yet recognized to usages that were recognized, and this is precisely the point that Newfoundland is arguing, of course, now, or will argue, before the Supreme Court. But there is little doubt that before the continental shelf convention was signed, customary international law was to that effect.

So there is an example, and if you trace international events in those years, if you follow the history of international relations in those years, you will see the Truman declaration and acts of Congress, as far as the United States is concerned, and declarations in Britain, and increasing acceptance among governments that this was the way to do it.

[Traduction]

... n'a pas été énoncé aussi tôt que les autres, mais depuis 1907, et surtout depuis 1930, il est de plus en plus reconnu et accepté. La nature et le degré de la participation des provinces au processus d'amendement n'ont toutefois pas été faciles à définir.

Ce principe contient un élément de réfutation, mais il ne va toutefois pas aussi loin que le gouvernement, qui a dit, le mois dernier, qu'il n'était pas constitutionnellement obligé de consulter les provinces avant d'envoyer une requête à Londres, quel qu'en soit le sujet.

Je me rends compte que je n'ai pas vraiment répondu à votre question. Il y a, selon moi, un moment auquel les us et coutumes cessent d'être tout simplement des us et coutumes pour devenir des lois.

Comment peut-on déterminer le moment où il y a un changement de statut? Je pense qu'il faut s'appuyer sur les faits, et dans des questions comme celles-ci, qui touchent le comportement du gouvernement, il faut étudier toutes les indications démontrant quels ont été les pratiques et les usages des gouvernements. On peut constater qu'un principe comme celui-ci est toujours observé par les gouvernements, et dans un système démocratique, la conduite des gouvernements a tendance à refléter les aspirations fondamentales de la population.

Il arrive un moment où l'on peut dire qu'un principe a été reconnu et appliqué depuis assez longtemps pour devenir exécutoire; il devient obligatoire et sera respecté par ceux qui s'estimeront dès lors obligés de le faire. Arrivé à ce stade, le principe est devenu une loi. Les us et coutumes qui sont arrivés à ce stade deviennent des lois.

J'aimerais vous donner comme exemple le droit international et les titres de propriété du plateau continental des nations maritimes. Il est clair que ces titres de propriété n'étaient pas établis en droit international dans les années 40, mais la plupart des experts en droit international disent que ces titres sont devenus des principes du droit international, parce qu'ils étaient déjà acceptés en 1958, avant l'entente sur le plateau continental des Nations Unies.

Les opinions divergent quant à la date—était-ce en 1949? en 1950? en 1956?—le droit international coutumier, fondé sur des usages qui n'étaient pas reconnus, s'appuyait maintenant sur des pratiques reconnues et c'est exactement ce que Terre-Neuve dit maintenant, ou ce qu'elle dira à la Cour suprême. Il ne fait aucun doute qu'avant la signature de l'entente sur le plateau continental, c'était bien là l'usage reconnu en droit international.

Si l'on étudie les événements de la scène internationale au cours de ces années, ainsi que l'historique des relations internationales à cette époque, on peut voir que ces pratiques étaient reconnues par la déclaration Truman et les mesures adoptées par le Congrès, en ce qui concerne les États-Unis, ainsi que par des déclarations de la Grande-Bretagne.

[Text]

Mr. Goddale: You do not see any distinction between international practices and constitutional practices in that respect?

Dr. Lederman: I am using it as an example of where custom makes law, and very important law, you know—think of the value of those resources that have been attached to our coast—and this was done by custom and usage making law.

Mr. Goodale: Important law, but a different kind, with a different evolution from constitutional law that did not flow from a specific statute. That is, of course, the great dilemma in international legal fields, that there is not a statute to which you can have very much recourse in the international sphere.

Dr. Lederman: It really is so different, you see, because in matters that are acknowledged to be clearly within provincial jurisdiction within Canada, we know that we can have provincial statutes by ordinary majority any time; in matters purely within federal jurisdiction in Canada, we know we can have a federal statute any time. The sophisticated method of law-making is open to us there. But, when it comes to constitutional amendments, and we were launched into the world in 1867 without a specified amending procedure and we find, as our history goes on, that we have to have one, we are in the same position as one finds oneself in international law. There is no domestic procedure in Canada for doing this; there is no regular legislative body. So, custom and usage fills the gap.

Mr. Goodale: I would like to come back to that a bit later, Mr. Chairman, as I presume my time is coming to an end; but I would like to go down for a second round to pursue that a bit further. It seems to me that, as I described them, the disclaimer words used in both the documents of 1965 and 1978 are almost identical, and I will try to find the direct quotations in the intervening time that we have before the ...

• 2030

Professor Lederman: If I might just intervene for a moment, I would maintain that by 1930 or by the early nineteen thirties, that fourth principle was clearly established and that is where I differ very much from Mr. Lang, of course.

Mr. Goodale: But if you say it was established by 1930, then the premiers in the responses that they gave to Mr. Pearson in 1965 were tacitly accepting the point that these practices, though desirable in many circumstances, were not strictly binding, because that is the language that was used in 1965.

Miss MacDonald: No ...

Mr. Goodale: It is. I will find the proof for you.

Miss MacDonald: I will read the quote if you like.

Mr. Goodale: All right. I will find it. But it seems to me that if that language is contained in the 1965 papers and it was established as early as 1930, then the premiers, in accepting what they did in 1965, were accepting the point that their concurrence in some things was not strictly binding.

Professor Lederman: Well, different parts of this document say different things.

[Translation]

M. Goodale: Vous ne voyez pas de différence entre les pratiques internationales et les pratiques constitutionnelles à cet égard?

M. Lederman: Je ne vous donnais qu'un exemple de coutumes qui sont devenues loi, et une loi très importante, vous savez—songez à la valeur de ces ressources qui ont été rattachées à nos côtes.

M. Goodale: C'est en effet important, mais cette loi découle d'une évolution différente de celle qu'a suivie le droit constitutionnel. Le grand dilemme des experts en droit international est qu'il n'y a pas de statut qu'on puisse invoquer dans ce domaine.

M. Lederman: La différence vient du fait que, pour les questions qui relèvent clairement de la compétence provinciale, au Canada, les provinces peuvent adopter des lois à la majorité ordinaire, n'importe quand; pour ce qui est des questions relevant exclusivement de la compétence fédérale, au Canada, le gouvernement fédéral peut également adopter des lois quand il le veut. Nous avons donc la possibilité d'adopter des lois. Mais en ce qui concerne les amendements constitutionnels, et je rappelle qu'en 1867, le Canada a été créé sans qu'on ait prévu une procédure d'amendement précise, nous constatons qu'il est maintenant nécessaire d'avoir une telle procédure et que nous nous trouvons dans la même position que les juristes en droit international. Le Canada n'a pas de procédure ou de loi à cet effet. Nous devons donc compter sur les us et coutumes pour combler cette lacune.

M. Goodale: J'aimerais revenir à cette question un peu plus tard, monsieur le président, car je suppose que le temps qui m'est alloué est expiré; j'aimerais que vous m'inscriviez pour le second tour, afin que je puisse approfondir cette question. Il me semble que les réfutations contenues dans les documents de 1965 et 1978 sont presque identiques, et j'essaierai entre-temps de trouver les citations exactes, avant que ...

M. Lederman: Si vous me le permettez, j'aimerais réitérer qu'en 1930, au début des années 30 le quatrième principe était clairement établi et c'est sur ce point que je suis en désaccord avec M. Lang.

M. Goodale: Si vous dites qu'il était établi en 1930, les premiers ministres provinciaux, dans leur réponse à M. Pearson en 1965, acceptaient tacitement le fait que cette pratique, bien qu'elle soit souhaitable en de nombreuses circonstances, ne liait pas le gouvernement, parce que c'est bien ce qu'on disait en 1965.

Mlle MacDonald: Non ...

M. Goodale: Oui. Je vous en fournirai la preuve.

Mlle MacDonald: Je lirai la citation, si vous le voulez.

M. Goodale: Très bien. Je la trouverai. Si c'est bien ce qu'on disait dans le document de 1965 et si ce principe était établi dès 1930, les premiers ministres provinciaux ont accepté, entre autres choses, en 1965, le fait que leur accord ne liait pas le gouvernement à certains égards.

M. Lederman: Il y a des différences entre les diverses parties de ce document.

[Texte]

Mr. Goodale: That is true.

Professor Lederman: I do not read it the way you do and I have read it all.

Mr. Goodale: I have read it several times myself.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): One last question.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, one last question. I will reserve further comment on that until a later time when I have the papers before me.

I would like to deal quickly with your point about substantial compliance and how that might assist if unanimity is not possible.

If the notion of substantial compliance were put to the Supreme Court of Canada in a reference for some opinion from the Court, as this Committee moved last week to recommend, I wonder if we are not, in making that recommendation, necessarily and by definition drawing the Supreme Court into what is going to be, not so much a legal decision as a political decision, because as you described it to us last time, if we ask the Supreme Court to tell us what substantial compliance would be, we are in fact asking them to tell us which are the important provinces and which provinces do not count, and that, it seems to me, is not a legal point upon which we should ask the Court to render an opinion at this stage in a reference, but really, that is a political question that the Court should not be asked at this stage to get involved with. And I wonder if you do not see that as a political issue and not a legal issue.

Professor Lederman: Well, Mr. Goodale, I do not make this distinction that you are making between the political and the legal and which I think Mr. Lang was making, too. These great public law issues are bound to be political in the broad and the generic sense of the word "political" and they are bound to be difficult. After all, when the whole question of the Anti-Inflation Act was a very hot political issue in this country, it was packed off very quickly to the Supreme Court because it was essential to have a ruling and, hot as it was, the judges took it and they handled it and they rendered a decision and we went forward on the basis of their decision. I would not worry about the judges of the Supreme Court of Canada. I agree with those that say they are persons of high ability, integrity and capacity. They can take care of themselves and they will not allow themselves to be drawn into something which is not proper for them to be drawn into.

Mr. Goodale: I understand my time has expired, but I would like to pursue that one as well. Would you please put me down for a second round, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Grosart.

Senator Grosart: Mr. Chairman, my first question is to clarify the general situation.

Sir, I take it that having used the submissions made by Mr. Lang, you are still of the view that it is not constitutionally proper, not to use a stronger word than that, for the Parliament of Canada to change the existing constitution, written and conventional, by unilateral action in respect to some of the

[Traduction]

M. Goodale: Oui, c'est vrai.

M. Lederman: Je ne l'ai pas compris comme vous l'avez fait, et je l'ai lu en entier.

M. Goodale: Je l'ai lu à plusieurs reprises moi-même.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une dernière question.

M. Goodale: Monsieur le président, je vais poser une dernière question et je ferai d'autres commentaires à cet égard une autre fois, lorsque j'aurai les documents avec moi.

J'aimerais parler brièvement de votre argument au sujet de l'exécution substantielle et de l'utilité de cette notion au cas où l'unanimité ne serait pas possible.

Si la notion de l'exécution substantielle était soumise à la Cour suprême du Canada pour interprétation, comme le Comité a proposé de le recommander la semaine dernière, est-ce que cela ne forcerait pas la Cour suprême à donner une interprétation de nature non pas juridique, mais bien politique? Comme vous nous l'avez dit la dernière fois, si nous demandons à la Cour suprême de définir une exécution substantielle, nous lui demandons de nous dire quelles sont les provinces les plus importantes et quelles provinces ne comptent pas, et il me semble que nous ne devrions pas demander à la Cour de donner une telle opinion à ce stade. On ne devrait pas demander à la Cour suprême d'interpréter une question aussi politique. Ne croyez-vous pas qu'il s'agit d'une question politique et non pas d'une question juridique?

M. Lederman: Monsieur Goodale, je ne fais pas comme vous, et comme M. Lang, je crois, une distinction entre le domaine politique et le domaine juridique. Ces questions sont nécessairement politiques au sens général et au sens générique et sont donc nécessairement difficiles. Après tout, lorsque la question de la Loi anti-inflation a revêtu un aspect évidemment politique, au pays, on l'a immédiatement soumise à l'interprétation de la Cour suprême, qui a rendu une décision, même s'il s'agissait d'une question politique aussi épineuse, et le gouvernement s'est appuyé sur cette décision. Je ne m'inquiéterais pas au sujet des juges de la Cour suprême du Canada. Je suis d'accord avec ceux qui disent que ce sont des personnes éminemment capables et intègres. Ils sont capables de se défendre et ne se laisseront pas impliquer dans des débats auxquels ils ne devraient pas participer.

M. Goodale: Je crois que mes dix minutes sont écoulées, mais j'aimerais également poursuivre cette discussion. Voulez-vous m'inscrire pour le second tour, monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, je veux tout d'abord clarifier la situation générale.

Si j'ai bien compris, monsieur, vous avez lu les propositions de M. Lang et vous êtes toujours d'avis que, du point de vue constitutionnel, ce n'est pas convenable, pour ne pas employer un terme plus fort, pour le Parlement du Canada de changer la constitution actuelle, écrite et coutumière, en agissant unilatéra-

[Text]

provisions of Part I of Bill C-60. That is still your view in spite of the submission made by Mr. Lang.

Professor Lederman: That is still my view, sir. I have read the submission of Mr. Lang very carefully and I maintain the position I expressed to the Senate Committee on August 9 and to this Committee on August 23. And specifically the point I just made is where I think I basically differ from Mr. Lang. I regard the convention of requiring provincial concurrences for basic changes of the kind specified as well established by 1949 and that is why I argue that it can be used in aid of interpretation of the section of 1949. I noted with a great deal of satisfaction that Mr. Stanfield had uncovered a statement of Mr. St. Laurent's which was to the same effect as my position.

Senator Grosart: Would it be correct to say that in spite of the assertion of Mr. Lang's advisers that your present position was inconsistent with that which you took in 1966 your view today is not inconsistent with the view you took then?

Professor Lederman: Yes, I have that article here and I maintain quite vehemently that my position today is not inconsistent with my position in 1966. I made virtually the same statement that Mr. St. Laurent made about Section 91(1) of 1949 being designed merely to change the venue, that is to substitute a statute of the Parliament of Canada for a British statute in all cases where as a matter of custom and usage between 1867 and 1949 that British statute had been obtained under our conventions by a joint address without the concurrence of the provinces. And these are listed, and one of them are basic to the life or structure of the Senate. None of them are basic to changes in the Monarchy. None of them are basic to the existence of the House of Commons. They are important things but it is the procedure in the House of Commons. The 1915 amendment was a redefinition of Senate districts consequent upon the growth of the Prairie Provinces and the arrival of the Prairie Provinces. And in wartime you got the application of the redistribution formula for the House of Commons postponed because the war was on. These all presumed that the main lines of those institutions continue. And there was nothing in those precedents that is as basic as what is confronting us now. So my argument in 1966 was that the Government of Canada, with Section 6, the Fulton-Favreau formula, is proposing to reduce even those powers which it holds in its hands. It is saying we will not even change the formula for redistribution by population, we will not even change the way of calculating it without the consent of two-thirds of the provinces comprising 50 per cent of the population. And that was why I said the federal government deserves some credit that it was not getting. I was arguing hard for patriation at that point. But I did not enter into this basic non-basic distinction because it just was not on the table either because of the precedents or because there was any serious proposals of that kind. So, as I say, the Minister and his advisers misunderstood the impact of that essay in 1966, and anyone who wishes can read it for himself.

[Translation]

ralement dans le cas de certaines dispositions de la Partie I du Bill C-60. C'est toujours votre opinion, en dépit de la proposition de M. Lang.

M. Lederman: C'est toujours mon opinion, monsieur. J'ai lu la proposition de M. Lang très attentivement et je conserve la position que j'ai prise au comité du Sénat, le 9 août, et à ce comité-ci, le 23 août. Le point que je viens de mentionner diffère fondamentalement, à mon avis, de la position de M. Lang. Je crois que la convention exigeant l'accord des provinces pour effectuer les changements importants dont il est question était bien établie en 1949 et c'est pourquoi je dis qu'elle peut aider à l'interprétation de l'article de 1949. C'est avec beaucoup de satisfaction que j'ai vu M. Stanfield nous dénicher une déclaration de M. St-Laurent où il adoptait la même position que moi-même.

Le sénateur Grosart: Pourrions-nous dire, en dépit des affirmations des conseillers de M. Lang, que votre position actuelle et vos opinions, aujourd'hui, ne sont pas conformes à celles que vous avez adoptées en 1966?

M. Lederman: J'ai devant moi cet article et je maintiens fortement que ma position, aujourd'hui, n'est pas incompatible avec celle que j'avais adoptée en 1966. J'ai fait à peu près la même déclaration que M. St-Laurent a faite au sujet de l'article 91(1) de 1949, qui ne visait que le changement de juridiction, c'est-à-dire la substitution d'une loi du Parlement du Canada à une loi britannique dans tous les cas où, à cause des coutumes et pratiques en vigueur entre 1867 et 1949, la loi britannique avait été obtenue, en vertu de nos conventions, par une adresse commune, sans l'approbation des provinces. Nous en avons la liste, et aucune ne forme la base de la vie ou de la structure du Sénat. Aucune n'est la base de changements à la monarchie, ou à l'existence de la Chambre des communes. Elles sont importantes, mais il s'agit de la procédure de la Chambre des communes. L'amendement de 1915 était une nouvelle définition de districts du Sénat à la suite de l'arrivée des provinces des Prairies. Pendant la guerre, l'application de la formule de redistribution de la Chambre des communes a été retardée à cause des événements. On supposait toujours que les grandes lignes de ces institutions demeuraient, et rien dans ces précédents n'est aussi fondamental que ce que nous avons aujourd'hui. L'argument que j'invoquais en 1966, c'était que le gouvernement du Canada proposait, en vertu de l'article 6 de la formule Fulton-Favreau, de réduire même ces pouvoirs qu'il détenait. Je prétendais que nous ne changerions même pas la formule de redistribution selon la population, ni la façon de la calculer, sans le consentement des deux tiers des provinces, comprenant 50 p. 100 de la population. C'est pourquoi j'ai dit qu'on n'avait pas accordé au gouvernement fédéral les crédits qu'il méritait. J'avais présenté des arguments solides pour le rapatriement à ce moment-là. Mais je n'ai pas abordé cette distinction importante, mais non fondamentale, puisqu'elle n'avait pas été déposée, soit à cause des précédents créés, soit parce qu'il y avait eu des propositions sérieuses de ce genre. Je déclare donc que le ministre et ses conseillers ont mal compris la portée de cet essai de 1966, et ceux qui le désirent pourront le lire pour leur propre profit.

[Texte]

Senator Grosart: Professor Lederman, in your comment on the 1949 amendment in the paper that has now been placed on the record of this Committee you make on page 3 the very interesting statement, which is the substance, I think, of the argument you have just given us, that:

• 2040

The substance of power and decision-making did not change in 1949, only the form of its exercise.

Would you care to expand a bit on that, dealing first with the substance that did not change and the form that did change?

Professor Lederman: The thing most frequently done was to change the formula for calculating the quota of members of Parliament in the House of Commons by relative population. Before 1949, you could not change that formula without a joint address of the two Houses being sent to London specifying the change that was wanted, and the change was made by the British statute. That was the form. The substance was to change the formula. After 1949, after that amendment, as Mr. St. Laurent said, only the venue changed. The substance was to change the method of calculation, the form was a statute of the Parliament of Canada.

Senator Grosart: To your knowledge, Professor Lederman, has there ever been a definition of the phrase, "Constitution of Canada" as used in the 1949 amendment? Has there been a judicial determination of the content of that phrase?

Professor Lederman: No, sir, to my knowledge there has not been.

Senator Grosart: Would you say that at the present time it has no judicially determined meaning? I say that because it is a strange phrase to put in an amendment such as this, in view of the fact that the provinces objected as strongly as they did to the suggested amendment. What does "Constitution of Canada" mean? Does it have any meaning at all?

Professor Lederman: Oh, it certainly has a meaning, sir, and one has to do one's best with it. The statute books are full of uninterpreted phrases, it is a little more unusual for constitutions to have them. The natural meaning of the words in the context, I suppose, is what one would seek for as a jurist trying to advise a client about the meaning of a phrase like that. The client might be a provincial attorney general, or the federal Minister of Justice, but one had to do one's best with it. When I say context, I think of the whole amendment system that developed by usage as context. It is a broad phrase, potentially, and this is what frightened the premiers—it was very broad potentially. But there is a statement in the Favreau White Paper that there was great uncertainty about the meaning of the phrase and, if Mr. St. Laurent is right, it meant no more than the type of change they had already been engaged in by these joint addresses without consent from the provinces, and the provinces agreeing that they did not need consent in those circumstances. But Mr. St. Laurent did not succeed in reassuring the premiers. They kept protesting—at least some of them did. So the uncertainty persists, it certainly does.

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Monsieur le professeur Lederman, dans votre commentaire sur l'amendement de 1949 dans le document que vous avez consigné au procès-verbal de ce Comité, vous faites, à la page 3, une déclaration très intéressante qui est conforme en substance à l'argument que vous venez de nous présenter:

La substance du pouvoir et la prise de décision n'ont pas changé en 1949, seule la façon de les exercer a changé.

Voulez-vous apporter des précisions, en parlant tout d'abord de la substance qui n'a pas changé, alors que la forme a changé?

M. Lederman: Ce qui a été fait le plus fréquemment, ça été de changer la formule pour calculer le contingent de députés à la Chambre des communes par rapport à la population. Avant 1949, vous ne pouviez changer cette formule sans qu'une adresse soit présentée conjointement à Londres, spécifiant le changement voulu, et le changement était fait par une loi britannique. C'était comme cela que cela se passait. La substance était de changer la formule. Après 1949, après cet amendement, comme l'a dit M. St-Laurent, seule la juridiction s'est modifiée. La substance était de changer la méthode de calcul, la forme étant une loi du Parlement du Canada.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il eu, à votre connaissance, monsieur le professeur Lederman, une définition de l'expression: «constitution du Canada», utilisée dans l'amendement de 1949? A-t-on déterminé juridiquement le contenu de cette expression?

M. Lederman: Cela ne s'est pas fait, à ma connaissance, monsieur.

Le sénateur Grosart: Diriez-vous qu'actuellement, elle n'a pas de signification, juridiquement parlant? À mon avis, c'est une phrase étrange à inclure dans un amendement de la sorte, étant donné que les provinces se sont opposées fortement à l'amendement suggéré. Que signifie «constitution du Canada»? Est-ce que cette expression a une signification?

M. Lederman: Elle a certainement une signification, monsieur et il faut en tirer le meilleur parti possible. Les lois sont remplies d'expressions n'ayant pas été interprétées; c'est un peu plus inhabituel dans le cas des constitutions. La signification normale de ces mots, dans ce contexte, est, je suppose, celle qu'on essaierait d'obtenir, en tant que juriste, pour conseiller un client quant à leur signification. Le client peut être le procureur général d'une province ou le ministre fédéral de la Justice, mais comme je l'ai dit, il faut en tirer le meilleur parti possible. Quand je parle de contexte, je crois que cela englobe tout ce système d'amendement établi par suite de la coutume et des pratiques. C'est une expression large, en puissance, et c'est ce qui inquiète les premiers ministres. Il y a dans le Livre blanc de Favreau une déclaration disant que la signification de cette expression soulevait une grande incertitude, et si M. St-Laurent a raison, cela ne signifiait pas plus que le genre de changement qui avait déjà été fait par des adresses communes, sans le consentement des provinces, les provinces étant d'accord pour dire qu'elles n'avaient pas besoin de consentement dans les circonstances. M. St-Laurent n'a pas réussi à rassurer les premiers ministres. Ils ont continué à protester—du moins,

[Text]

Senator Grosart: Would you agree, sir, that a constitutional lawyer or constitutional expert using the phrase, "Constitution of Canada" would feel obliged to define it as to whether he was referring only to that written part of the constitution or to the constitution as it has developed by usage and convention?

• 2045

Professor Lederman: My own inclination, sir, would be to use the phrase to cover the definition of all the main principles of government and the definition of the structure and the operation of the main institutions of government and of their relation to the citizens, whether those rules took the form of judge-made common law, or were custom-and-convention-made by usage, or were formal documents like the BNA Act or ordinary statutes—in a sense the Elections Act is constitutional law, a very important part of constitutional law. So it is a phrase that can be used for a great many purposes and if you are going to look at it in any particular context and limit it in any meaningful way you have to limit it by the context.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator van Roggen.

Senator van Roggen: Thank you, Mr. Chairman. Professor Lederman, I have forgotten many questions I probably had for you a couple of weeks ago when you were here when my turn did not come up on the list. I will not try to recall them to my mind now, I would rather try to deal with this matter that you have focused on tonight.

I am not a constitutional expert, but I am a lawyer and I find it astonishing that we could even be here sitting discussing what we are. If there is to be any symmetry or sense made out of Sections 91 and 92, it is that Section 91, by its very heading, is a list of things the federal government can do and Section 92 is a list of powers that the provincial governments have. The heading above Section 91, under Roman numeral VI, is Distribution of Legislative Powers, Powers of the Parliament. If you go to Section 92 you get, Exclusive Powers of Provincial Legislatures. If this extraordinary proposition put forth by the government is sustainable, surely if the federal government may unilaterally amend the role of the Queen, what is the difference between amending and abolishing? And that is of no concern to the provinces? If the federal government can abolish the Senate, which it does in this case—now it happens to replace it with something else, but let us say it chose not to replace it with something else, just to abolish it—if it can abolish one of the two Houses of Parliament under 91.1., can it in turn abolish the House of Commons and give all the power of the House of Commons to the executive?

[Translation]

certain l'ont fait. Par conséquent, l'incertitude persiste, c'est un fait.

Le sénateur Grosart: Seriez-vous d'accord, monsieur, pour dire qu'un avocat constitutionnel, ou un expert en matière de constitution, se servant de cette expression «constitution du Canada», se sentirait obligé de la définir, pour dire s'il ne fait mention que de la partie écrite de la constitution ou de la constitution telle qu'elle est devenue à cause des coutumes et pratiques?

M. Lederman: Personnellement, j'aurais tendance à utiliser cette phrase pour couvrir la définition de tous les principes généraux du gouvernement, ainsi que la définition de la structure et du fonctionnement des principales institutions gouvernementales, ainsi que de leur rapport avec les citoyens, qu'il s'agisse de règles énoncées par des juges dans le cadre du droit coutumier, de règles concernées par l'usage et les conventions, ou encore de documents officiels comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou de lois ordinaires... en un sens, la Loi sur les élections relève du droit constitutionnel et en constitue un aspect très important. Cette phrase peut être utilisée à des fins très diverses et il est donc nécessaire de limiter le contexte où elle s'applique, avant de pouvoir l'examiner attentivement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur van Roggen.

Le sénateur van Roggen: Merci, monsieur le président. Professeur Lederman, j'ai oublié plusieurs des questions que je voulais vous poser il y a deux semaines, lorsque vous avez comparu, car je n'ai pas eu la possibilité de le faire, puisque mon nom n'est pas apparu sur la liste. Je n'essaierai pas de me rappeler quelles étaient ces questions, car je préférerais que nous en restions à ce que vous avez souligné ce soir.

Je ne suis pas expert des questions constitutionnelles, mais je suis avocat et je suis très surpris par ce que nous discutons ce soir. Si l'on devait dégager une certaine symétrie ou un certain sens des articles 91 et 92, il faudrait noter que l'article 91, de par son titre même, constitue une liste de ce que peut faire le gouvernement fédéral, tandis que l'article 92 comporte une liste des pouvoirs dont disposent les gouvernements provinciaux. L'article 91, qui porte le chiffre romain VI, s'intitule: «Distribution des pouvoirs législatifs, pouvoirs du Parlement». L'article 92, quant à lui, s'intitule: «Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales». Si la proposition du gouvernement peut se défendre, c'est-à-dire si le gouvernement fédéral peut, d'une façon unilatérale, modifier le rôle de la Reine... en fait, quelle différence y a-t-il entre amender et abolir? Cette question ne concerne-t-elle pas les provinces? Si le gouvernement fédéral peut dissoudre le Sénat, ce qu'il fait en ce cas—il semble vouloir le remplacer par quelque chose d'autre, mais supposons qu'il choisisse de ne pas le remplacer, et se contente de la dissoudre—l'article 91.1 donne au gouvernement fédéral le pouvoir d'abolir l'une des deux Chambres du Parlement, ce même article ne peut-il pas lui permettre d'abolir la Chambre des communes et de transmettre au pouvoir exécutif tous les pouvoirs dont jouissait cette dernière?

[Texte]

Miss MacDonald: This is going on.

An hon. Member: We may be already there.

Senator van Roggen: If the federal government, under its powers under 91 can do those things, what is to prevent a legislature controlled by a man with a majority with no second chamber or checks and balances to control it changing the constitution of the province so as to eliminate the democratic processes within the province, the election of the legislature, and pass all the power to the executive leaving the Lieutenant-Governor in place? I simply would like your view on whether it is not a totally logical progression of this line of thinking, that if you can abolish one House of Parliament you can abolish the other House of Parliament; if you can abolish one you can abolish both; if you can amend the monarchy substantively you can abolish it. Now, in a federal state, how does the federal state preserve itself or survive or live if those powers are to be read into Section 91 on the one side and Section 92 on the other and apply with any degree of symmetry to the two jurisdictions?

• 2050

Professor Lederman: I think this comes back, sir, to what I said, that these phrases, the constitution of the province or the constitution of Canada, must be limited by the context and by a whole background of custom and usage. Take that phrase, "constitution of the province". You remember, I think it was Manitoba that tried to take the power to make and repeal laws out of the hands of the legislature by an initiative and referendum act which provided for petitions; with enough names on petitions there was a right to a general vote, and if the vote was affirmative, the statute was passed or the statute was repealed, whatever the question was, and the legislature and the lieutenant governor were more or less eliminated. That went before the courts and the narrower ground of the judicial committee's decision, as I recall it, was that the office of lieutenant governor, his participation in the legislative process, was interfered with, the lieutenant governor as representative of the Queen. But then at the end of that judgment there is a very interesting paragraph where the law lords say that a wider ground had been argued and that they were certainly not excluding it though they were not basing themselves upon it; namely that the democratic parliamentary process could not be displaced under the power to amend the constitution of the province...

Senator van Roggen: That is the point.

Professor Lederman: ... that there are some things so fundamental that that phrase in that context does not reach them and I would make precisely the same points about "Constitution of Canada" as a phrase in Section 91.1 and, of course, I do make precisely that point; that it does not reach the basics. You see...

Senator van Roggen: Again, I apologize, not being a constitutional expert, but I do have some knowledge of contractual

[Traduction]

Mlle MacDonald: C'est ce qui se passe.

Une voix: Nous en sommes peut-être déjà là.

Le sénateur van Roggen: Si le gouvernement fédéral peut agir de cette façon, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 91, qu'est-ce qui pourrait empêcher une assemblée législative contrôlée par les représentants de la majorité, en l'absence d'une deuxième Chambre et en l'absence de tout contrôle, de modifier la constitution de la province de façon à éliminer tout processus démocratique au sein de la province, y compris le processus électoral, et de transmettre tous les pouvoirs à l'exécutif, tout en maintenant en place le lieutenant-gouverneur? Ne pensez-vous pas que ce serait là la conclusion logique de ce type de raisonnement, à savoir que si vous abolissez une Chambre du Parlement, vous pouvez également abolir la deuxième. Si vous pouvez en abolir une, vous pouvez abolir les deux. Si vous pouvez modifier de façon sensible le rôle de la monarchie, vous pouvez également abolir cette dernière. Comment un État fédéral peut-il se protéger, ou même survivre, si les pouvoirs définis à l'article 91, d'une part, et à l'article 92, d'autre part, sont appliqués avec un minimum de symétrie à chacune des deux juridictions?

M. Lederman: Cela revient, monsieur, à ce que j'ai dit, à savoir que les phrases qui portent sur la constitution de la province ou sur celle du Canada doivent être limitées par le contexte, ainsi que par l'usage et la tradition. Prenez, par exemple, le paragraphe qui porte sur «la constitution de la province». Je crois me rappeler le Manitoba a essayé d'arracher des mains de l'assemblée législative le pouvoir de promulguer et d'abroger des lois, au moyen d'un référendum s'appuyant sur des pétitions; l'organisation de pétitions comportant un nombre suffisamment grand de noms donnait le droit à un vote général qui, s'il était affirmatif, permettait de promulguer ou d'abroger une loi. Conséquemment, l'assemblée législative, ainsi que le lieutenant-gouverneur, se trouvaient plus ou moins éliminés. Les tribunaux ont été saisis de cette question et je crois que la décision du comité judiciaire s'est fondée sur un argument extrêmement étroit, à savoir qu'une telle initiative entraînait en conflit avec les fonctions du lieutenant-gouverneur et avec sa participation au processus législatif, étant donné que le lieutenant-gouverneur représente la Reine. On trouve dans la conclusion de ce jugement un paragraphe extrêmement intéressant selon lequel il est dit qu'un argument d'une portée plus vaste avait été invoqué, bien que l'argument précédent n'ait pas été exclu; on a en effet fait valoir que le pouvoir d'amender la constitution de la province ne saurait modifier un processus parlementaire démocratique...

Le sénateur van Roggen: C'est précisément ce dont il s'agit.

M. Lederman: ... ce paragraphe contient des éléments fondamentaux et, dans ce contexte, ce libellé ne permet pas de les saisir. Il en va précisément de même de l'expression «Constitution du Canada», telle qu'elle est énoncée à l'article 91.1. Cette expression ne va pas au fond du problème. Vous voyez...

Le sénateur van Roggen: Je m'excuse à nouveau de ne pas être un expert des questions constitutionnelles, mais je possède

[Text]

law and have done a lot of work in contract mortgage leasehold and things of this sort. The simple application of *ejusdem generis* would, it seems to me, preclude this type of interpretations being applied to Section 91 or Section 92. I mean this has been done in a context under the heading of the powers of the federal government as opposed to the powers of the provincial governments and then you have a long list of public debt and regulation and taxation and other matters. Now, under the *ejusdem generis* application in any contractual law, it would be unbelievable to suggest that you could stretch that on into the levels that this has been taken away from the general tenure of Section 91.

Senator Hicks: Mr. Chairman, may I just intervene in a supplementary way...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I do not think so.

Senator Hicks: All right.

Senator van Roggen: I have finished my questioning, Mr. Chairman...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): If you want to give him some time, okay.

Senator van Roggen: If I have time left, I have no further questions. What is the American expression? I will yield to the Honourable Senator from Nova Scotia.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You have two minutes...

Senator Hicks: All right. With the greatest respect, Senator van Roggen keeps referring to the powers given by Sections 91 and 92 to the government of Canada and the provinces. The powers are not given to the governments; they are given to the legislatures of the province, you see.

Senator van Roggen: I am sorry; you are quite correct.

Senator Hicks: Section 91 starts off by saying:

It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and the House of Commons...

to do such and such things. So the government cannot abolish the Senate or abolish the House of Commons. The question does not arise under these sections.

Senator van Roggen: Please substitute "legislature" where I used "government".

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Caccia.

Senator van Roggen: It does not change my remarks.

Senator Hicks: It changes completely, I think.

• 2055

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman.

In this effort of casting back our memories to two weeks ago and to the discussion that took place then the question that arose, at least in the minds of some of us at that time, was

[Translation]

certain rudiments de droit contractuel et j'ai une certaine expérience des contrats de prêt hypothécaire, et autres choses de ce genre. L'application pure et simple de la règle *ejusdem generis* me semble interdire ce type d'interprétation à l'endroit de l'article 91 ou 92. Nous nous sommes placés dans le contexte d'une opposition entre les pouvoirs du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements provinciaux, qui font l'objet d'une longue liste de règlements sur la dette publique, l'impôt, etc. Dans le cadre du droit contractuel, l'application de la règle *ejusdem generis* interdit de dépasser la portée du contenu général de l'article 91.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, pourrais-je faire une intervention complémentaire...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne crois pas.

Le sénateur Hicks: Très bien.

Le sénateur van Roggen: Je n'ai pas d'autres questions à poser, monsieur le président...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous pouvez donner votre temps au sénateur Hicks, si vous voulez.

Le sénateur van Roggen: D'accord, puisque je n'ai plus de questions à poser et qu'il me reste encore du temps. Qu'elle est l'expression américaine pour cela? Je cède la parole à l'honorable sénateur de la Nouvelle-Écosse.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous avez deux minutes...

Le sénateur Hicks: D'accord. Le sénateur van Roggen fait constamment allusion aux pouvoirs conférés respectivement au gouvernement du Canada et aux provinces par les articles 91 et 92. Ces pouvoirs ne sont pas conférés aux gouvernements; ils sont conférés aux assemblées législatives des provinces.

Le sénateur van Roggen: Je m'excuse, vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Hicks: L'article 91 commence de la façon suivante:

Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes...

de faire ceci ou cela. Le gouvernement ne peut donc pas abolir le Sénat ou la Chambre des communes. Cette question ne se pose même pas.

Le sénateur van Roggen: Je vous prie de comprendre «assemblée législative» lorsque je parlais de «gouvernement».

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Caccia.

Le sénateur van Roggen: Cela ne change rien à mes remarques.

Le sénateur Hicks: Cela change tout, je crois.

M. Caccia: Merci, monsieur le président.

Dans une discussion que nous avons eue, il y a deux semaines, quelques-uns d'entre nous se sont demandé si oui ou non les changements à la Chambre haute et au statut du chef de

[Texte]

whether or not changes to the Upper House or to the Head of State are rights or privileges granted or secured through the legislature or the government of a province.

If they are not rights or privileges that fall into this category then it would seem—and this is where we seem to have differences of approach—to be within the power of Parliament to proceed and not to require provincial consent.

Now, if one looks at 91.1 for the evidence to support that these rights or privileges are granted and secured through other jurisdictions, one has to look very hard to find them. I am seeking Professor Lederman's guidance as to how he arrives at this conclusion that changes in the Upper House or the Head of State are rights and privileges granted to provincial legislatures or provincial governments.

Professor Lederman: Well my first comment, sir, would be the phrase "the Constitution of Canada", and that itself I think is a limited phrase. If it is confined to the precedents that Mr. St. Laurent said were in his mind then it was changes in the operation of federal institutions which were not basic. If, as Senator van Roggen has said, you use that list of examples and ask what kind of a general definition arises from that list of examples, it is changes of a nonbasic kind, changes within the framework of existing institutions without altering the main structure. And, if that is right, then you do not need the exception, the original phrase is not construed broadly enough to include a basic change in the second chamber and a basic change in the executive.

A second argument would be that the particular change that is being proposed in the case of the second chamber proposes to confer some very real powers of appointment on the legislatures of the governments of the provinces.

The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act, assigned exclusively to the legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other constitutional act granted or secured to the legislature or the government of a province . . .

Well now, if the phrase "Constitution of Canada" is wide enough to operate but for the exceptions, and I do not think it is, then the exceptions may knock out this kind of thing, because the key word here is "amend", "amend the Constitution of Canada". And that means to change in any way. If you purport to add to provincial powers, if you purport to subtract from provincial powers, if you purport to move them sideways in some way, you are amending. So I suggest that because of the word "amendment" those exceptions may have more potency than perhaps you might think.

• 2100

Mr. Caccia: You interpret the word "amending" as meaning both increasing or decreasing.

[Traduction]

l'État sont des droits ou des privilèges accordés ou obtenus par l'entremise de l'assemblée législative ou du gouvernement d'une province.

Si ces droits ou privilèges ne sont pas de cette catégorie, il semblerait alors—et c'est sur ce point qu'il y avait des différends—que le Parlement a le pouvoir d'aller de l'avant sans demander le consentement des provinces.

À la lecture de l'article 91.1, on trouve difficilement des preuves que des droits ou privilèges doivent être accordés par d'autres compétences. Je demanderais donc au professeur Lederman de m'expliquer comment il en est venu à cette conclusion, à savoir que les changements à la Chambre haute ou au statut du chef de l'État sont des droits et privilèges accordés aux assemblées législatives ou aux gouvernements provinciaux.

M. Lederman: Je répondrai en citant la phrase: «la constitution du Canada», qui, en elle-même, est une phrase très limitée. Si on se limite aux précédents qu'a cités M. St-Laurent, ce sont les changements dans le fonctionnement des institutions fédérales qui ne sont pas fondamentaux. Toutefois, si, comme le disait le sénateur van Roggen, vous utilisez cette liste d'exemples pour essayer d'établir une définition générale, il s'agit de changements qui ne sont pas fondamentaux pour la structure des institutions existantes, sans pour autant changer les cadres généraux du système. Et si c'est le cas, on n'a plus besoin de cette exception, la phrase originale n'étant pas assez générale pour comprendre un changement fondamental de la seconde Chambre ou de l'exécutif.

Le second argument porte sur le fait que le changement particulier qu'on propose dans le cas de la seconde Chambre confère des pouvoirs réels de nomination aux assemblées législatives ou aux gouvernements des provinces.

L'amendement éventuel de la constitution du Canada, sauf dans les matières comprises dans la classe de sujets prescrits par cette loi, imputées exclusivement aux assemblées législatives des provinces, ou en matière des droits ou privilèges accordés en vertu de cette loi ou de toute autre loi constitutionnelle accordée ou garantie à l'assemblée législative ou au gouvernement d'une province . . .

Si la phrase «constitution du Canada» est suffisamment large pour permettre le fonctionnement, sauf pour les exceptions, et je ne crois pas que ce soit le cas, alors ces exceptions peuvent défendre ce genre de chose, car le terme clé est «amender», c'est-à-dire «amender la constitution du Canada». Et cela signifie changer de n'importe quelle façon. Si vous proposez d'ajouter aux pouvoirs provinciaux, si vous proposez de soustraire certains pouvoirs provinciaux, ou si vous proposez de les déplacer latéralement, de quelque façon que ce soit, vous amendez la constitution. Donc, en vertu du terme «amendement», ces exceptions peuvent être plus puissantes que vous ne le pensez.

M. Caccia: Vous interprétez le terme «amender» comme permettant aussi bien l'addition que la soustraction de pouvoirs.

[Text]

Professor Lederman: Oh, yes, I certainly do treat it that way. I think it means making any change. Of course, when you have a provision such as we find in Bill C-60 giving the provinces additional powers, I do not think it is any answer to say, "Well, they do not have to pick up the power and use it." At this primary constitutional level there is no way of making legislators legislate, there is no way of making Supreme Court judges judge. These gentlemen legislate and they judge because they recognize constitutional powers, constitutional responsibility and constitutional duty, and they respond. So it is just no answer at all, to my way of thinking, particularly at the primary judicial level and the primary legislative level, to say, "Well, these powers are offered to them but they do not have to pick them up, they do not have to use them." They have a responsibility and a duty to use them if they are among their powers, and this is true of all their powers.

Mr. Caccia: Can you indicate to us where in Section 91(1) there is a reference to the Upper House or the head of state being rights or privileges of provincial legislatures or of the government? Can you show it to us where in Section 91(1) there is support for this theory?

Professor Lederman: If you request me to find support for it as a matter of theory, sir, I would turn to the principles of federalism itself. The composition of the second chamber in a federal country is intended to balance the popular chamber where representation is by population with a chamber where representation is more regional or on a rather different basis anyway. This is absolutely basic to the federation and it does vitally concern the legislatures and the governments of the provinces. In a democratic country I am not content to see the legislatures or the government of a province sharply separated from the people of the province. I have no difficulty construing rights or privileges by this or any other constitutional act granted or secured to the legislature or the government of a province quite broadly as invoking the essentials and the basics of the federal union, and the British North America Act does say we are a federal union.

Mr. Caccia: If you cannot find it in Section 91(1) as evidently you do not seem to be able to find it, can you indicate to us where in the British North America Act changes in the Upper House or in the head of state are rights or privileges conferred to legislatures or provincial governments other than ...

An hon. Member: Please, please.

Mr. Caccia: It is my turn, you know. It is all right. You just be quiet.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Flynn.

Senator Flynn: He cannot put words in the mouth of the witness.

Mr. Caccia: I am not putting words into anybody's mouth. I certainly do not agree with this kind of rude interruption.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I do not think that the witness needs a lawyer.

[Translation]

M. Lederman: Oui, certainement. Cela comprend tout changement. Bien sûr, lorsqu'une disposition, telle que celle que l'on retrouve dans le Bill C-60, accorde aux provinces des pouvoirs additionnels, ce n'est pas répondre que de dire: «Eh bien, ils ne sont pas obligés de se saisir de ce pouvoir et de l'utiliser. A ce premier niveau constitutionnel, il est impossible d'obliger les législateurs à légiférer, ou d'obliger les juges de la Cour suprême à juger. Ces messieurs légifèrent et jugent parce qu'ils reconnaissent les pouvoirs constitutionnels, la responsabilité constitutionnelle et le devoir constitutionnel, et ils y réagissent. Donc, à mon sens, on ne peut pas répondre, surtout au premier niveau judiciaire et législatif: «Ces pouvoirs leur sont offerts, mais ils ne sont pas obligés de s'en servir». Les législateurs et les juges ont la responsabilité et le devoir d'appliquer les pouvoirs qui leur sont accordés, comme c'est le cas pour tous leurs pouvoirs.

M. Caccia: Pouvez-vous nous montrer où, dans l'article 91(1), on accorde aux assemblées législatives provinciales, ou au gouvernement, les droits et privilèges concernant la Chambre haute ou le chef de l'État? Pouvez-vous citer où, dans l'article 91(1), on appuie cette théorie?

M. Lederman: Si vous me demandez d'appuyer cette question au point de vue théorique, monsieur, je vous renverrai au principe même du fédéralisme. La composition de la seconde Chambre, dans un pays fédéral, sert d'équilibre entre la Chambre populaire, où la représentation est élue par le peuple, et la Chambre où la représentation est plus régionale ou nommée d'une façon différente. C'est un principe fondamental du fédéralisme qui concerne directement les assemblées législatives et les gouvernements des provinces. Dans un pays démocratique, on ne peut accepter que les assemblées législatives ou le gouvernement d'une province soient très séparés du peuple de cette province. Je n'ai aucune difficulté à concevoir que les droits et privilèges accordés ou garantis aux assemblées législatives ou au gouvernement d'une province par cette loi ou toute autre loi constitutionnelle invoquent les principes fondamentaux d'une union fédérale, et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dit bel et bien que nous sommes une union fédérale.

M. Caccia: Si vous ne pouvez trouver une preuve évidente à l'article 91(1), ce qui semble le cas, pouvez-vous nous dire où, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les changements à la Chambre haute ou au statut du chef de l'État sont des droits et privilèges conférés aux assemblées législatives ou aux gouvernements provinciaux autres que ...

Une voix: Je vous en prie.

M. Caccia: C'est à mon tour. Tout va très bien; s'il vous plaît.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Il ne peut pas parler pour le témoin.

M. Caccia: Je ne parle pas pour le témoin. Et je n'accepte pas cette interruption de mauvais goût.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne crois pas que le témoin ait besoin d'un avocat.

[Texte]

[Traduction]

• 2105

Senator Flynn: Maybe the Chairman needs one.

Professor Lederman: Mr. Caccia, I do not find it in the BNA Act at all. I find it in the class of matters the amendment of which is not mentioned in the BNA Act and which is therefore governed by the conventions and usages. Moreover, I find it within the convention and usage recited as the fourth principal in the Favreau White Paper: because it is so basic, it is subject to that amendment procedure. One does not find it anywhere in the British North America Act, the amending procedure for those basics.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: I have a particular point, Mr. Chairman, and I wonder if the witness could enlighten me on this—and no doubt Senator Forsey may come into this, too, because it relates to Newfoundland.

My understanding of the entry of Newfoundland into Confederation is that the agreement which was embodied in the legislation provided for Newfoundland having so many senators. Now, is it stretching things to argue that this is a right or privilege granted to the legislature of Newfoundland?

On broader terms, of course, it seems to me extraordinary to argue that the Parliament of Canada has the right to abolish the Senate without consulting Newfoundland, it having agreed to Newfoundland having so many senators as part of the agreement upon its coming into Confederation. It would be an extraordinary repudiation for the federal parliament to make of a solemn undertaking to Newfoundland.

Being even more technical about it, and dealing with the kind of legal argument that Mr. Caccia is putting forward that the provincial legislatures have not been granted any rights or privileges with respect to the Senate, could not one well argue, with conviction, that in Newfoundland's case, at least, there were specific rights granted, with respect to the Senate, to the government and legislature in Newfoundland when that former dominion entered Confederation as part of Canada.

That is a much narrower kind of argument that you are making with Canada. Has the Legislature of Newfoundland not very specific rights granted to it with respect to the Senate of Canada by virtue of the constitutional arrangements under which Newfoundland entered Confederation?

Professor Lederman: Well, I do not recall precisely what those are, sir, at this moment, but if they support what I have been saying, obviously I will have a good look at them.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Are you through, Mr. Stanfield?

Mr. Stanfield: Yes, I just wanted to raise that one rather narrow point.

Le sénateur Flynn: Mais le président en aurait peut-être besoin.

M. Lederman: Je ne trouve pas une telle disposition dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais plutôt dans cette catégorie de questions pour laquelle l'AANB ne prévoit pas de formule d'amendement et qui est donc régie par les usages et coutumes. En plus, je trouve cela dans le quatrième principe du Livre blanc de Favreau, qui porte sur les usages et coutumes: puisqu'il s'agit d'une modification fondamentale, cette procédure d'amendement s'impose. Mais on ne trouve nulle part dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique une formule d'amendement qui s'applique à des questions aussi fondamentales.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Stanfield a la parole.

M. Stanfield: J'ai une question à poser au sujet de Terre-Neuve, et le sénateur Forsey pourrait sans doute m'éclairer en même temps que le témoin.

Si je comprends bien l'accord qui régit l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, cette province était censée avoir tant de sénateurs. Dans ce cas particulier, s'agit-il d'un droit ou d'un privilège?

Il me semble difficile de croire que le Parlement fédéral puisse jouir du droit d'abolir le Sénat sans consulter la province de Terre-Neuve, puisqu'elle a le droit d'être représentée par un nombre défini de sénateurs. En agissant ainsi, le gouvernement fédéral ne respecterait pas son engagement envers Terre-Neuve.

Mais permettez-moi d'adopter un argument plus technique afin de répondre au point de droit soulevé par M. Caccia, qui nous dit que le gouvernement fédéral n'a pas accordé de droits et privilèges aux provinces en ce qui concerne la constitution du Sénat. Ne pourrait-on pas dire, dans le cas de Terre-Neuve, qu'on a accordé au gouvernement de cette province certains droits et privilèges concernant son droit d'être représenté au Sénat, à l'époque où Terre-Neuve est devenue une partie de la Confédération?

Mon argument a une portée beaucoup plus limitée que le vôtre, monsieur le professeur. Ne pensez-vous donc pas qu'on a accordé à l'assemblée législative de Terre-Neuve certains droits précis concernant le nombre de sénateurs terre-neuviens qui allaient siéger au Sénat une fois cette province entrée dans la Confédération?

M. Lederman: Je ne me souviens pas des dispositions précises de l'accord en question, mais je vais certainement vérifier, surtout si je peux y trouver des arguments qui vont appuyer ma position.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Avez-vous terminé, monsieur Stanfield?

M. Stanfield: Oui. Je voulais tout simplement soulever cette question particulière.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am on the second round of questioning.

Mr. Breau:

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Lederman, did I understand you to say, when you answered Mr. Goodale, that constitutional law evolves through custom usage and convention like international law?

Professor Lederman: Some of it does, yes.

Mr. Breau: Well, surely, there is a basic difference between international law and constitutional law within a country. There is no such thing as a world parliament. Any international law is really an agreement between sovereign states and if there is ever any question about which is really the legal government to make an agreement in a nation, it is really the state that has control over an integral territory.

• 2110

International law can be made by war such as in the case of Angola, for example, where you have got a group that takes over sovereignty in that country and it is recognized legally by other nations in the world. That did not come about through a democratic process or negotiation; it came about by a struggle, by a guerrilla group. So surely one cannot say that constitutional law evolves like international law.

Professor Lederman: I would not press the analogy that far, Mr. Breau; of course, I would not. I am just using international law to illustrate that some very important property rights have accrued to Canada over the Continental Shelf by the peaceful development of international customary law concerning the ownership of the resources of the Continental Shelf. I just used that as an example. And it was in the context of Mr. Goodale's request to identify for him how one moved from pure custom in the usage to custom in the usage that had, to use Chief Justice Duff's phrase, "crystallized into constitutional law". Chief Justice Duff was using that phrase of the law of the British Commonwealth, which is not international law either.

Mr. Breau: I would argue that the rights to Canada on the Continental Shelf came about because of recognition by other states that we had control over that shelf; it is as simple as that. No parliament nor the UN ever wrote any law, voted any law to say that the Continental Shelf was ours.

Professor Lederman: That is precisely my point. The recognition does it. That is usage.

Mr. Breau: Right. In international law, in international law; but surely when you are talking about constitutional law you are not talking about negotiation between sovereign states, you are talking about negotiations or a relationship between legislatures and the Parliament of Canada, in which there is a cross representation. We are elected from all parts of the country and surely one cannot equate the evolution of constitutional law in Canada with international law that comes about by

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Nous sommes maintenant au deuxième tour.

Monsieur Breau a la parole.

M. Breau: Merci, monsieur le président.

Monsieur le professeur Lederman, ai-je bien compris la réponse que vous avez faite à M. Goodale, à savoir que l'évolution du droit constitutionnel dépend des usages et coutumes, tout comme le droit international?

M. Lederman: Cela est vrai en partie.

M. Breau: Mais il y a sûrement des différences fondamentales entre le droit international et le droit constitutionnel dans un pays donné. Il n'existe pas de Parlement mondial. Le droit international est constitué d'accords entre États souverains, et si jamais il est question de modifier un accord signé entre deux nations souveraines, c'est le pays ayant compétence dans la région contestée qui gagne. C'est un principe reconnu.

Parfois c'est la guerre qui décide de l'évolution de la loi internationale, comme dans le cas de l'Angola, où un groupe donné prend le pouvoir, et cette prise de pouvoir est acceptée et reconnue par d'autres pays. Cela ne s'est pas fait par voie de négociation ni par des méthodes démocratiques. Ce fut plutôt le résultat d'une lutte armée menée par des guérilleros. On ne peut donc pas dire que l'évolution de la loi constitutionnelle ressemble à celle de la loi internationale.

M. Lederman: Je ne voulais pas aller aussi loin, monsieur Breau. Je voulais tout simplement me servir de la loi internationale afin de faire ressortir que des droits de propriété très importants sur le plateau continental ont été accordés au Canada grâce à l'évolution paisible de la loi internationale traditionnelle dans ce domaine. C'était un exemple, voilà tout. Je répondais à la question de M. Goodale, qui voulait savoir comment les usages traditionnels se cristallisent en lois constitutionnelles, pour citer la formule du juge en chef Duff. Le juge Duff parlait des lois du Commonwealth, qui ne font pas nécessairement partie de la loi constitutionnelle.

M. Breau: A mon avis, le Canada a obtenu ces droits de propriété sur le plateau continental tout simplement parce que les autres pays ont reconnu que nous avions juridiction dans ces régions, voilà tout. Ni les Nations unies, ni un parlement mondial quelconque n'ont jamais dit que nous avions droit au plateau continental.

M. Lederman: C'est exactement ce que je voulais dire. Cette acception est une forme d'usage.

M. Breau: Précisément. Cet argument s'applique à l'évolution de la loi internationale, mais on ne saurait parler d'accord signé entre des pays indépendants dans le cas de la loi constitutionnelle interne. Il s'agit plutôt de rapports et de négociations entre les différents paliers du gouvernement canadien. Les représentants élus du peuple viennent de partout au pays. On ne peut sûrement pas comparer l'évolution de la loi constitutionnelle au Canada et celle de la loi internationale, puisque

[Texte]

negotiations by sovereign states or recognition by sovereign states, recognition by sovereign states of sovereign states.

Professor Lederman: The custom and usage in international law is not formally negotiated; it is not a result of treaties. Treaty law is another source of international law and it is in the growth of custom and usage and its efficacy; that is the sense in which I was drawing analogies. I was not talking about negotiation.

Mr. Breau: I do not disagree with you that international law comes about by custom, usage and convention; it does. What I am arguing is that it does not come about in the same way in constitutional law within a country.

Professor Lederman: The point I was trying to make with Mr. Goodale is this: we were launched in 1867 with gaps in our constitution as a country. There was no amending authority specified within the country as there was in Australia, for instance in 1900, for making any change whatever in the constitution. So we were left with a great many changes, most changes in fact which could not be affected by domestic procedure within the country and that was a gap in our constitution. The only way to deal with that was to go back to London each time and customs, conventions and usages developed in the absence of any legislative authority within the country capable of dealing with those issues.

Custom, usage and convention developed about the circumstances in which it was appropriate to send an address to London and get the necessary amendment to the British North America Act out of the British Parliament. And it was precisely the lack of a recognized legislative procedure for those types of problems that threw us back on custom and usage as if it were an international law situation, not because it is but as if it were. In any event, I would maintain the general position that in any country a great deal of constitutional law rests on custom and usage.

• 2115

Mr. Breau: Well, I am sure that history will prove you right or wrong, in some way, and I really cannot wait to see if you are going to be right or wrong. I must say that I am fascinated by the notion that you have a constitution, the British North America Act, that says something in its letter very clearly and that because of custom and usage that the letter of that law can be changed. You know, if one were to stretch that, you could find many examples where it could create tremendous problems for us if people would interpret it that way.

I can think, for example, of the management of the fisheries between the Province of Quebec and my province. In my province, New Brunswick, it is under federal jurisdiction but, with the Province of Quebec, there is an agreement that, for administrative purposes, gives some authority to the Province of Quebec. Now, if we followed your notion, it would mean that something that has happened by custom, where some fishermen have traditionally, just to make peace with fishermen from Quebec, gone there to buy licences to fish when, legally, they were not entitled to—if we stretched your notion,

[Traduction]

cette dernière évolue par l'entremise de négociations entreprises par différents pays souverains.

M. Lederman: Les coutumes et les usages qui s'appliquent dans le domaine de la loi internationale ne résultent pas de négociations formelles ou de traités signés par des nations souveraines. Les lois qui portent sur les traités sont un autre aspect de la loi internationale, et dans la réponse que j'ai donnée à M. Goodale, je voulais vous décrire comment les usages traditionnels aident dans l'évolution de la loi internationale et l'établissement de lois plus efficaces.

M. Breau: Je conviens avec vous que l'évolution de la loi internationale dépend des usages traditionnels, mais je ne pense pas que le même procédé s'applique à l'évolution de la loi constitutionnelle à l'intérieur d'un pays.

M. Lederman: Dans ma réponse à M. Goodale, je voulais faire ressortir qu'il existe des lacunes dans la constitution de 1867. On n'y prévoit pas une formule d'amendement applicable par le gouvernement du Canada semblable à celle qu'on a adoptée en Australie en 1900. La grande faiblesse de notre constitution vient de ce que le gouvernement canadien ne peut pas modifier la constitution du pays sans faire appel à Londres, et au fil des années, certains usages traditionnels ont été peu à peu établis, puisque le Canada lui-même n'a pas l'autorité nécessaire pour régler ces questions.

Différents usages et conventions se sont créés au cours des démarches qu'il a fallu suivre pour obtenir du gouvernement britannique l'amendement voulu à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Puisqu'il n'existait pas de procédé reconnu, nous avons dû recourir aux usages traditionnels, tout comme dans le domaine de la loi constitutionnelle. De toute façon, à mon avis la loi constitutionnelle dépend toujours en grande partie des usages traditionnels.

M. Breau: Ma foi, je suis sûr que l'histoire vous donnera tort ou raison, et j'ai bien hâte de savoir. Je dois dire que je suis renversé d'apprendre que l'on peut avoir une constitution, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui stipule quelque chose très clairement, et que, malgré tout, les us et coutumes peuvent changer la lettre de cette loi. Si l'on pouvait pousser un peu plus loin, on s'apercevrait que dans bien des circonstances cela pourrait créer d'énormes problèmes.

Prenons l'exemple de la gestion des pêches entre le Québec et ma province. Au Nouveau-Brunswick cela relève de la compétence fédérale, mais un accord a été passé avec le Québec selon lequel, aux fins administratives, cette province peut avoir quelque autorité en la matière. Or, si nous suivions votre notion, cela signifierait que à cause de l'habitude voulant que traditionnellement certains pêcheurs, pour éviter les conflits avec les pêcheurs du Québec, achètent des permis de pêche, alors que, légalement, ils n'y sont pas autorisés, cela signifierait donc que maintenant, du fait de cette coutume, ils

[Text]

it would mean that now, because of that custom, strictly legally, the Province of Quebec would have authority over them. That is why I am very concerned about that notion because, if it was accepted, it could mean that in the case of the fisheries the Quebec government, because of custom and usage, would have constitutional authority over the fisheries in the Bay of Chaleur and the Gulf of St. Lawrence.

Mr. Lederman: No. Well, I do not concede that, sir, because there must be need for turning to custom and usage, in the first place, and in the matter of fisheries the jurisdiction is clear, the power of the federal Parliament to make statutes is clear.

Mr. Breau: Well, the Province of Quebec has not been saying that.

Mr. Lederman: The power of the federal Parliament to make agreements with Quebec and to delegate some of that power to Quebec is clear. And, in those circumstances, custom and usage is not going to operate.

Mr. Breau: I think you have seen the statement of the Province of Quebec and the Province of Newfoundland last week, a joint statement saying that they owned the fisheries in the Gulf of St. Lawrence.

Mr. Lederman: Oh, but . . .

Mr. Breau: That is the statement that they made. I do not agree with them but that is the statement.

Mr. Lederman: The fisheries cases separate ownership from legislative jurisdiction and I am talking about legislative jurisdiction.

Mr. Breau: No, I just make the point, sir. I do not say those provinces are right. I would challenge that right politically and legally, if I could. I am just saying that it is not as clear as you imply.

Senator Langlois: Mr. Chairman, in this respect, in regard to the administration of the maritime fisheries in Quebec, there was an Order in Council in 1923 transferring the administration of the fisheries of Quebec to the province.

Mr. Breau: No, no, Mr. Chairman, that . . .

Senator Langlois: That is a fact, I am telling you. I am not quoting anybody else.

Mr. Breau: Well, I have read that agreement many times and it deals with . . .

Senator Langlois: It is an Order in Council, not an agreement.

Mr. Breau: Well, I have read the Order in Council that provides for an agreement between the Government of Canada and the Province of Quebec and it deals with any activity in fishing with fixed gear only, which is totally different from turning over all of the administration of the fisheries to the Province of Quebec.

I was just raising the point that the notion of custom usage could lead to very serious . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): One last question.

[Translation]

relèvent en quelque sorte du Québec. C'est pourquoi cette notion m'inquiète beaucoup, car si elle était acceptée dans le cas des pêches, le gouvernement du Québec, d'après les us et coutumes, aurait compétence constitutionnelle sur les pêches dans la Baie des Chaleurs et le Golfe du Saint-Laurent.

M. Lederman: Non. Je ne suis pas d'accord, monsieur, car il faut d'abord tenir compte des us et coutumes, et pour ce qui est des pêches, les choses sont bien claires, le Parlement fédéral est seul habilité à statuer.

M. Breau: Ce n'est pourtant pas ce que dit la province de Québec.

M. Lederman: Le Parlement fédéral peut toutefois, et c'est bien clair, passer certains accords avec le Québec et déléguer une partie de ses pouvoirs à cette province. Dans ces circonstances, il ne s'agit pas d'us et coutumes.

M. Breau: Vous avez probablement vu la déclaration conjointe du Québec et de Terre-Neuve de la semaine dernière, selon laquelle ces provinces sont propriétaires des pêches dans le Golfe du Saint-Laurent.

M. Lederman: Oh, mais . . .

M. Breau: C'est ce qui a été déclaré. Je ne suis pas d'accord, mais c'est leur position.

M. Lederman: Il faut distinguer entre propriété et compétence législative, moi je parle uniquement de compétence législative.

M. Breau: D'accord, mais c'est un fait, et bien sûr je ne dis pas que ces provinces aient raison. Je crois au contraire que politiquement et légalement elles ont tort. Je veux simplement dire que ce n'est pas aussi clair que vous le laissez entendre.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, un décret du conseil de 1923 a transféré l'administration des pêches du Québec à cette province.

M. Breau: Non, non, monsieur le président, ce . . .

Le sénateur Langlois: Si, c'est vrai, je ne l'ai pas entendu dire.

M. Breau: Eh bien, moi, j'ai lu cet accord à bien des reprises, et il s'agit . . .

Le sénateur Langlois: Il s'agit d'un décret du conseil, et pas d'un accord.

M. Breau: Comme vous voulez, j'ai lu donc le décret du conseil qui fait état d'un accord entre le gouvernement du Canada et la province de Québec, et qui touche toute activité de pêche avec article fixe, ce qui est totalement différent de l'administration totale des pêches.

Je trouve simplement que cette notion des us et coutumes peut nous conduire à des très sérieux . . .

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Dernière question.

[Texte]

Mr. Breau: Well, I do not have any more questions. I am just concluding with the statement, Mr. Chairman, that that notion of custom and usage, if stretched, could create serious political difficulties in this country.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Beatty, Senator Forsey, Miss MacDonald, and Mr. Goodale.

Mr. Beatty: Thank you very much, Mr. Chairman.

Professor Lederman, when you were last here I asked you to go through with me a scenario as to the various courses of action which might be open to the government in making fundamental changes to the constitution. One of the ones I asked you about was the possibility of the government seeking to change the constitution through the form of a joint address to the British Parliament and asking the British government to amend the British North America Act. Your response at that time was, in essence, that the British government would have the responsibility, if it went beyond the jurisdiction of the federal government acting alone, to throw this out and to send it back to Canada and say that it was an improper request. And it was quite reassuring to me at the time. But since that time it has been brought to my attention that the British government answered on June 10, 1976 a question in the British Parliament about the possibility of the incorporation of an amending formula into the British North America Act and returning to Canada at a request of the Canadian Parliament the ability to amend the Canadian Constitution. The operative part of the response by Mr. Roy Hattersley was this:

• 2120

The British North America Acts, which contain the constitution of Canada, can be amended in certain important respects only by act of the United Kingdom Parliament. The Canadian Prime Minister has expressed publicly the desire of the Canadian government that this power of amendment should be a matter of Canadian competence and should no longer be exercisable by the United Kingdom Parliament. If a request to effect such a change were to be received from the Parliament of Canada it would be in accordance with precedent for the United Kingdom government to introduce in Parliament, and for Parliament to enact, appropriate legislation in compliance with the request.

Further, Premier Lougheed of Alberta in debate in the Alberta Legislature is quoted in the Alberta Hansard of November 1, 1976 with regard to the specific possibility that the federal government might approach Britain through the form of a joint address of the Senate and House of Commons without the consent of the provinces to enact an amending formula. His statement was this:

Mr. Speaker, there are some, I think just a few, wishful-thinking Albertans who believe we can stop unilateral action of the sort feared by Mr. Trudeau by appealing to the British Parliament. I suggest we forget about that. We are a federal state, but the federal government has the conduct of international affairs. The Prime Minister of the United Kingdom in answer to a direct question which I put to him when I visited with him in September, said

[Traduction]

M. Breau: Je n'en ai pas d'autres. Je conclus simplement, monsieur le président, qu'en poussant cette notion un peu plus loin, le pays se heurterait à de sérieuses difficultés politiques.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): M. Beatty, sénateur Forsey, Mlle MacDonald et M. Goodale.

M. Beatty: Merci beaucoup, monsieur le président.

M. Lederman, l'autre fois je vous ai demandé de nous aider à nous représenter les diverses possibilités dont dispose le gouvernement pour apporter des modifications fondamentales à la Constitution. Je vous ai notamment interrogé sur l'éventualité que le gouvernement envoie à la fois au Parlement et au gouvernement britannique une requête solennelle pour leur demander de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Vous m'avez en gros répondu alors que le gouvernement britannique devrait, s'il était jugé que le gouvernement fédéral abusait de ses pouvoirs en agissant seul, renvoyer cette requête au Canada en l'avisant qu'elle ne pouvait être acceptée. Cela m'avait alors beaucoup rassuré. Mais on m'a signalé depuis que le gouvernement britannique avait répondu le 10 juin 1976 à une question posée par un parlementaire britannique sur la possibilité d'insérer une formule d'amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et de rendre au Canada, sur demande du Parlement canadien, le pouvoir de modifier la Constitution canadienne. Voici de la réponse de M. Roy Hattersley:

Les Actes de l'Amérique du Nord britannique, qui contiennent la Constitution canadienne, ne peuvent être modifiés de façon importante que par une loi du Parlement du Royaume-Uni. Le premier ministre du Canada a exprimé publiquement le désir du gouvernement canadien que ce pouvoir relève de la compétence canadienne et ne soit pas exercé par le Parlement du Royaume-Uni. Si une requête à cet effet nous était envoyée par le Parlement canadien, les précédents dicteraient au gouvernement du Royaume-Uni de déposer au Parlement, sous force législative, les textes nécessaires pour satisfaire cette demande.

En outre, M. Lougheed, premier ministre de l'Alberta, a déclaré ce qui suit à l'Assemblée législative de sa province le premier novembre 1976, quant à la possibilité que le gouvernement fédéral s'adresse, par l'intermédiaire du Sénat et de la Chambre des communes, à la Grande-Bretagne, sans le consentement de provinces en vue de l'adoption d'une formule d'amendement.

Monsieur l'Orateur, il y a quelques Albertains, peu, je crois, qui s'illusionnent en pensant que l'on peut arrêter le genre d'actes unilatéraux que craint M. Trudeau en faisant appel au parlement britannique. Oublions cela. Nous sommes un état fédéral, mais le gouvernement fédéral doit diriger les affaires internationales. Le premier ministre du Royaume-Uni a répondu quand je lui ai posé la question directement en septembre, alors que j'étais en

[Text]

that there was no way the British Parliament would not accede to whatever address came jointly from the House of Commons and the Senate, presumably during the year of 1977, with regard to the British North America Act and its patriation to Canada. He considered it entirely an internal Canadian problem.

Professor Lederman, although this deals within a fairly narrow area, the question of an amending formula, surely an amending formula would be deemed to fall into those areas which would require, on the basis of custom, agreement of both the provinces and the federal government. But the British government has made it very explicit that irrespective of whether there was provincial consent, if they were faced with a joint address of the Senate and the House of Commons requesting fundamental change to the Constitution such as this, they would feel compelled to act upon it because they would feel that the Canadian government was acting on behalf of our country. This would appear to put into some question the suggestion you made that the British Government would throw out any proposal for substantive reform unless the agreement of the provinces had previously been secured.

Professor Lederman: Starting in 1966 in the McGill Law Journal article, which has been drawn to your attention, I have argued and I still argue that on these basic matters which can only be changed by a joint address to the government of the United Kingdom, the British Government is as much obliged to constitutional law to see whether the consents required by established usage in Canada have been secured as the federal government in Canada have been secured as the federal government in Canada is to secure those consents in the first place. If these usages have reached the level of constitutional law in Canada, then I think they should be recognized by the Government of the United Kingdom.

The answer in the House of Commons is somewhat ambiguous but the statement by Mr. Lougheed is a direct quotation of the Prime Minister of the United Kingdom and I can only say that I think the Prime Minister is wrong. I am not sure that things would go that way in the United Kingdom if a joint address arrived in the United Kingdom Parliament and there were loud and vehement protests and representations made on behalf of major Canadian provinces; I think it would be raised in the House of Commons.

I suggested in March of this year, in dealing with this problem, that the British Government could refer the issue of what it should do with the joint address to the Judicial Committee of the Privy Council. I believe the same reference powers exist under the Judicial Committee Acts for the British Government to the Judicial Committee of the Privy Council as exist in Canada for governments to their own courts.

• 2125

But there is another way in which I would meet these points. I would say that it would be altogether wrong for Canadians to go to the United Kingdom requesting, by means of a joint address, basic change in the constitution of Canada without having secured the consent of the provinces. It would be wrong

[Translation]

Grande-Bretagne, qu'il était impossible que le parlement britannique ne se conforme pas à une requête qui émanerait conjointement de la Chambre des communes et du Sénat, probablement au cours de l'année 1977, quant à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et à son rattachement au Canada. Il m'a bien dit que c'était pour lui une question purement interne au Canada.

Monsieur Lederman, même si c'est une question assez restreinte, celle de la formule d'amendement, n'est-il pas vrai qu'une telle formule entrerait dans ces domaines pour lesquels, d'après la coutume, il faudrait que soit réalisé l'accord entre les provinces et le gouvernement fédéral. Mais le gouvernement britannique a bien dit que avec ou sans l'accord provincial, si une requête conjointe du Sénat et de la Chambre des communes lui était adressée pour demander une modification aussi fondamentale à la Constitution, il se sentirait obligé d'y consentir estimant que le gouvernement canadien agit au nom du pays. Or, vous, vous avez dit que le gouvernement britannique rejeterait toute proposition de réforme importante si elle n'avait pas été sanctionnée par les provinces.

M. Lederman: Déjà en 1966 dans le McGill Law Journal, j'écrivais, et je maintiens aujourd'hui, que sur ces questions fondamentales qui ne peuvent être modifiées qu'à la suite d'une requête conjointe adressée au Gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement britannique est tenu constitutionnellement de veiller à ce que les consentements exigés par l'usage établi au Canada ont été obtenus, tout comme le gouvernement fédéral doit tout d'abord les rechercher. Si ces us et coutumes sont passés dans le droit constitutionnel au Canada, j'estime qu'ils doivent être reconnus par le gouvernement du Royaume-Uni.

La réponse de la Chambre des communes et quelque peu ambiguë, mais la déclaration de M. Lougheed est une citation directe du premier ministre du Royaume-Uni et tout ce que je puis vous dire, c'est qu'à mon avis, celui-ci fait erreur. Je ne suis pas sûr que les choses se passeraient ainsi au Royaume-Uni si une requête conjointe était adressée au Parlement de ce pays, et si les grandes provinces canadiennes protestaient avec véhémence; je crois que la question serait alors soulevée à la Chambre des communes.

J'ai dit en mars dernier, à propos de ce problème, que le gouvernement britannique pourrait alors demander au Comité judiciaire du Conseil privé ce qu'il devrait faire au sujet de cette requête. Je crois que les lois des comités judiciaires prévoient ces pouvoirs de renvoi pour le gouvernement britannique, comme les gouvernements au Canada peuvent renvoyer ce genre de question à la Cour suprême ou aux cours provinciales.

Mais il y a une autre façon d'envisager la question. Je crois en effet qu'il serait tout à fait déplacé que les Canadiens aillent, par voie de requête conjointe, demander au Royaume-Uni une modification fondamentale de la Constitution canadienne sans avoir obtenu l'assentiment des provinces. Constitu-

[Texte]

constitutionally to send the joint address, regardless of what the British did about it once they got it. Indeed, if such a joint address goes to the British with vehement and important provincial dissents in Canada, which are well known, the British are in the position of having to make an important decision about the internal affairs of Canada whatever they do. If they sit on their hands and do nothing, they favour the position of the protesting provinces; if they just act automatically on the joint address from the Senate and the House of Commons of Canada, they favour the position of the federal government. They are making a choice, whether they like it or not, about the internal affairs of Canada. It is the last thing they want to do.

So I would argue very strongly that we should not go near the British with such a joint address until we have reached an agreed position in Canada. If we were to go to the British for such a joint address against a background of a great deal of dissent and dissension in Canada, it would simply be a denial of the fact that we are an independent country.

Mr. Beatty: I certainly agree with the principle you enunciate here, but the concern I have is that it might very well be possible, if Mr. Callaghan is correct and if Mr. Hattersley is correct, for a determined prime minister with the support of the government majority in both Houses of Parliament to pass a joint address of Parliament on any matter relating to the constitution of Canada, whether it is a matter falling within federal competence or not. It would affect the balance of powers in Canada, it could affect the structures of government, it could affect the monarchy in Canada. By using the formula of the joint address, if the British Government is prepared to act upon it as soon as such an address is received, we have virtually eliminated any guarantees there are in the constitution today. They could be easily circumvented in that way, if Mr. Callaghan and Mr. Hattersley are correct. They could simply sweep away any protections there are for the provinces and for Parliament or any other constitutional provisions we have.

Professor Lederman: Yes, if the government is right in that fourth proposition, which they published on August 8, that while it is customary to consult the provinces they are under no constitutional obligation whatsoever to do so, even with respect to the division of powers. That is what they said. If you combine that with what Mr. Callaghan says, or what he apparently said, that the British Government would automatically do what a joint address from the Parliament of Canada asked them to do and would never look behind it, then I agree with you, where are we?

Mr. Beatty: You could abolish both the provinces and Parliament by that method.

Professor Lederman: There would be this qualification to it, the British might act automatically against a background of serious dissent in Canada, if such an address were sent to them. They might do it. I would think the question would then arise, would Canadian courts recognize that change? If I had to fight a last-ditch battle about it, I would fight it there.

[Traduction]

tionnellement parlant ce serait une erreur, quoi qu'en fasse le gouvernement britannique. En effet, si une telle requête était envoyée aux Britanniques, alors que les provinces canadiennes s'y opposeraient violemment, pour la raison que l'on connaît, les Britanniques devraient alors prendre une décision importante concernant les affaires internes du Canada. S'ils décidaient de ne pas agir, ils se montreraient favorables aux provinces protestataires; s'ils répondaient automatiquement à la requête conjointe du Sénat et de la Chambre des communes, ils se déclareraient par là favorables à la position du gouvernement fédéral. Il leur faudrait donc faire un choix, qu'ils le veuillent ou non, quant aux affaires du Canada. Or ils veulent surtout s'en garder.

C'est pourquoi j'affirme que nous ne devons pas solliciter les Britanniques sans avoir obtenu un accord au Canada. Si au contraire nous leur présentons cette requête conjointe génératrice de mécontentement et de dissensions, cela reviendrait tout simplement à nier que nous sommes un pays indépendant.

M. Beatty: J'approuve tout à fait le principe que vous énoncez, mais ce qui m'inquiète, c'est qu'il est très possible, si M. Callaghan et M. Hattersley ne font pas erreur, qu'un premier ministre bien décidé, appuyé par une majorité tant à la Chambre qu'au Sénat, fasse adopter une requête conjointe du Parlement sur n'importe quelle question touchant la Constitution canadienne, que cela relève de l'autorité fédérale ou non. Cela pourrait modifier l'équilibre des pouvoirs au Canada, modifier les structures de gouvernement, voire la monarchie au Canada. Avec cette formule de requête conjointe, si le gouvernement britannique se déclare prêt à consentir à une telle requête dès qu'il la recevrait, voilà que sont pratiquement éliminées toutes les garanties que nous avons actuellement dans la Constitution. Ceci pourrait en effet facilement tomber si M. Callaghan et M. Hattersley disent vrai. Toute protection pour les provinces et le Parlement se trouverait de la sorte tout simplement balayée.

M. Lederman: Oui, si le gouvernement ne fait pas erreur lorsqu'il déclare, comme il l'a fait le 8 août, que s'il est habituel de consulter les provinces, rien ne l'y oblige constitutionnellement, même pour ce qui est de la répartition des pouvoirs. C'est ce qui a été déclaré. En combinant cela avec ce qu'aurait dit M. Callaghan, à savoir que le gouvernement britannique se conformerait automatiquement à une requête conjointe du Parlement canadien sans aller chercher plus loin, alors comme vous, je me demande où nous allons?

M. Beatty: Avec une telle méthode, on pourrait abolir à la fois les provinces et le Parlement.

M. Lederman: Toutefois, même si les Britanniques répondaient automatiquement en dépit d'une opposition sérieuse au Canada, la question serait alors de savoir si les tribunaux canadiens reconnaîtraient une telle modification. Si je devais me battre jusqu'à la dernière balle, je le ferais.

[Text]

• 2130

Mr. Beatty: Thank you, Professor. I think that what this illustrates to me is probably the most telling argument in favour of patriating the constitution and writing into a Canadian constitution an explicit amending formula that would prevent unilateral action on the part of any level of government which would affect the rights of . . .

Professor Lederman: I have been arguing hard for patriation since 1966 and I have also been arguing hard that it is one of those basic things that require unanimous provincial consent.

Mr. Beatty: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Forsey.

Senator Forsey: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I would like to ask Professor Lederman's opinion about the point made by Senator Grosart. I should have thought that in the context of Section 91(1) the constitution of Canada means the British North America Act, and more especially because in the exception to which we have been directing our attention, it speaks of this meaning clearly the British North America Act, 1867, and amending acts or the Act of 1949, one way or the other, or any other constitutional act. It speaks explicitly of acts there and it seems to me quite clear that in the context the constitution of Canada must have referred to statutes and not to this wider field of custom. If you are proposing to give the power to amend the constitution of Canada and you talk particularly in this exception of this or by this or any other constitutional act, to my mind it clearly carries the implication of statutes by somebody or other, not just customs.

Professor Lederman: For one thing, the constitution of Canada cannot be construed so broadly that it includes the constitution of the provinces because that is dealt with in another clause. So we have to start limiting the phrase.

Senator Forsey: Yes, but limiting it to matters of statutes, really.

Professor Lederman: I would limit the phrase "Constitution of Canada", to start with, to those matters, as Senator van Roggen says, *Ejusdem Generis* by the things that were dealt with between 1867 and 1949 by the joint address procedure without consent of provinces and the provinces agreeing their consent was not needed. So, if that exception is going to be construed as literally referring to statutes, then I would not rest on the statute. I think the main thrust of my argument is that the phrase "Constitution of Canada" is limited to start with.

Senator Forsey: The next question I would like to ask is, is it not true that in 1949 when this matter was under discussion, Parliament was told that the intention was to put Parliament in relation to purely dominion matters in the same position as the provinces in relation to purely provincial matters in the amendment of the constitution? Senator van Roggen talks about the abolition of an upper house being basic, but five provinces under Section 92(1) have abolished their upper house.

[Translation]

M. Beatty: Merci, monsieur. C'est pour moi la preuve qu'il faut absolument rapatrier la Constitution et entériner dans la Constitution canadienne une formule d'amendement explicite qui empêche tout geste unilatéral de la part de quelque niveau de gouvernement que ce soit pouvant porter atteinte aux droits de . . .

M. Lederman: Depuis 1966 je réclame le rapatriement, il est indispensable, à mon avis, qu'on obtienne pour ce faire le consentement unanime des provinces.

M. Beatty: Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Merci, monsieur le président. En commençant, j'aimerais demander au professeur Lederman ce qu'il pense des remarques du sénateur Grosart. Je pensais que lorsqu'il est question de la Constitution canadienne dans l'article 91(1) il s'agit de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, d'autant plus que dans l'exception sur laquelle nous nous sommes penchés, il est fait clairement mention de l'Acte de l'Amérique Britannique de 1867, et des lois le modifiant, donc de l'Acte de 1949, ou de tout autre acte constitutionnel. Il s'agit donc de lois, et, à mon avis, il est évident que, dans ce contexte, la Constitution du Canada se résume aux lois et non pas aux coutumes qui engloberaient un champ beaucoup plus vaste. Si vous proposez d'accorder le pouvoir d'amender la Constitution canadienne et si ensuite vous faites intervenir une exception en vertu d'un acte constitutionnel ou d'autre chose, il s'agit bien de lois adoptées et non pas uniquement de coutumes.

M. Lederman: D'une part, on ne peut concevoir la Constitution canadienne comme englobant la Constitution des provinces, car un autre article prévoit cela. Il faut donc prendre l'expression dans son sens le plus étroit.

Le sénateur Forsey: Oui, et la limiter à des lois, n'est-ce pas?

M. Lederman: Je définirais l'expression «Constitution du Canada» comme se limitant aux questions dont, comme l'a dit le sénateur van Roggen, *ejusdem generis*, on aurait traité entre 1867 et 1949 par le biais d'une adresse conjointe sans le consentement des provinces, procédure approuvée par les provinces. Si l'exception vise uniquement les lois, je ne m'en tiendrai pas là. Je pense néanmoins que l'expression «Constitution du Canada» est limitée.

Le sénateur Forsey: N'est-il pas vrai qu'en 1949 quand on a discuté de cette question, le Parlement s'est entendu dire que pour l'amendement de la Constitution, on avait l'intention de faire en sorte que le Parlement ait affaire aux questions purement fédérales comme les provinces ont affaire aux questions purement provinciales? Le sénateur van Roggen dit que l'abolition de la Chambre haute est fondamentale, mais cinq provinces ont pu abolir leur Chambre haute aux termes de l'article 91(1).

[*Texte*]

Professor Lederman: Yes, that is true, but they were the upper houses of a subdivision of the federation.

Senator Forsey: I know that.

Professor Lederman: They were not the upper houses . . .

Senator Forsey: If you are talking about abolition of an upper house . . .

Professor Lederman: But this, sir, is the critical difference to me.

Senator Forsey: Yes, it is a difference but then you get back to the question of whether the Senate embodies any right, guaranteed or secured, to the legislature or the government of a province by any constitutional act, and in spite of what Mr. Stanfield says about Newfoundland, it seems to me quite clear that the terms of the union do not say that the Legislature of Newfoundland is entitled to six Senators or that the Government of Newfoundland is entitled to six Senators; they say that Newfoundland is entitled to six Senators. It does seem to me there is some difference there. For that matter the other provinces are entitled to a certain number of Senators under the British North America Act but the provincial governments and legislatures are not described as being entitled to any number of Senators.

• 2135

Professor Lederman: That is true, sir, but as I have indicated I would either limit that phrase "Constitution of Canada" severely in the first place, and I am not alone in that as has been clear here this evening, or I would construe the exceptions more broadly.

Senator Forsey: I realize I am on very dangerous ground, a non-lawyer arguing any point or even raising any questions with the senior Professor of constitutional law in Canada, but I still am very uneasy about this and I am particularly uneasy about this notion of custom and convention crystallizing into positive law at some particular point. Take a thing like this. Before 1868 in the United Kingdom every British government after an election met the new House of Commons. None of them resigned immediately after an election. Surely that was a well established custom. It had existed a great deal longer than this alleged custom since 1930 in this country that you have been talking about, but in 1868 Mr. Disraeli calmly announced immediately after the result of the election, and very sensibly I might add, that he was resigning. He was not going to be bothered meeting a new Parliament; he knew perfectly well what would happen to him there. Now there he was breaking an established custom and convention. Do you think that anybody could have appealed to the courts in the United Kingdom to tell him he had to meet the new Parliament and it was illegal for him to resign? He was breaking a well established custom never questioned.

Professor Lederman: I have admitted that there are areas of custom and usage which, although they get a lot of political respect and there is some obligation recognized in respect of them, do not reach the level of legal recognition because they

[*Traduction*]

M. Lederman: C'est juste, mais ces chambres hautes-là étaient des institutions appartenant à des subdivisions de la fédération.

Le sénateur Forsey: Je comprends cela.

M. Lederman: Il ne s'agissait pas de chambres hautes . . .

Le sénateur Forsey: Mais vous parlez de l'abolition d'une chambre haute . . .

M. Lederman: Mais à mon avis, monsieur, c'est là toute la différence.

Le sénateur Forsey: Oui il existe une différence, mais quand il s'agit de déterminer si le Sénat détient des droits, garantis ou assurés, devant l'assemblée législative ou le gouvernement d'une province en vertu d'une loi constitutionnelle, malgré ce que M. Stanfield dit au sujet de Terre-Neuve, j'estime qu'il est évident que l'Acte d'Union ne précise pas que l'Assemblée législative de Terre-Neuve a droit à six sénateurs ou que le gouvernement de Terre-Neuve a droit à six sénateurs. On dit tout simplement que Terre-Neuve a droit à six sénateurs. Il me semble qu'il y a une différence. On peut dire que les autres provinces ont droit à un certain nombre de sénateurs en vertu de l'Acte de l'Amérique du nord Britannique, mais les assemblées législatives n'ont pas, elles, droit à un certain nombre de sénateurs.

M. Lederman: C'est juste monsieur. Comme je l'ai déjà dit, je définis la Constitution du Canada très étroitement, et je ne suis pas le seul à le faire comme on a pu le constater ici ce soir. Les exceptions seraient donc définies dans un sens plus large.

Le sénateur Forsey: Je me rends bien compte que je suis en terrain périlleux, puisque je ne suis pas avocat et que je m'adresse à un professeur émérite de droit constitutionnel au Canada. Mais je ne comprends pas encore très bien et je n'accepte pas que les us et coutumes deviennent loi à un moment donné. Avant 1868, au Royaume-Uni, chaque gouvernement britannique rencontrait, immédiatement après les élections, la nouvelle Chambre des communes. Il n'était pas question de démissionner immédiatement après les élections. C'était donc une coutume bien établie. La coutume a prévalu très longtemps, beaucoup plus longtemps que cette autre coutume qui chez nous remonte à 1930. Mais, en 1868, M. Disraeli a annoncé très posément, après avoir entendu le résultat des élections, qu'il démissionnait. A mon avis, il avait tout à fait raison. Il n'avait pas l'intention de rencontrer le nouveau Parlement. Il savait très bien ce qui l'attendait là-bas. M. Disraeli a donc rompu avec une coutume et une convention bien établies. Croyez-vous que quelqu'un aurait pu faire appel aux tribunaux du Royaume-Uni pour qu'on l'enjoigne de rencontrer le nouveau Parlement, en prétendant que sa démission était illégale. Le fait est qu'il venait de rompre avec une coutume bien établie.

M. Lederman: J'admets que certains us et coutumes, bien que commandant le respect, n'obtiennent pas la reconnaissance juridique parce qu'ils ne sont pas assez bien établis. Du point de vue théorique, j'ai également concédé ceci: s'il est vrai

[Text]

are not well enough established. I have also conceded another point which I have to concede theoretically that if custom can make law, it can unmake it, and that customs and usages can change. I think I will use the example I used before. In 1926, in a case originating before the Imperial Conference of 1926 the judicial committee said that there was no powers in the Parliament of Canada to eliminate criminal appeals to the judicial committee of the Privy Council, *Nadan the King*. Then came the Conference of 1926; then came the Statute of Westminster which said that in accordance with the established constitutional position the Statute of Westminster was declaratory, and it recognized the full force of the conventions arrived at by the Prime Ministers in 1926. In 1935, I think it was in the *British Coal Corporation* case the British judicial committee, the highest judges in the United Kingdom, addressed the question again. They decided then that the Parliament of Canada could abolish criminal appeals; that the petition had been reversed and it was reversed by the customary and conventional and constitutional law of the Commonwealth springing from the Conference of 1926. The words are there and they are repeated in the Privy Council appeal's case in 1946 about the power to establish its own final court of appeal being a prime element in Canadian sovereignty. It did not rest squarely on the narrow terms of the Statute of Westminster because the Statute of Westminster is declaratory.

• 2140

Senator Forsey: Are you contending, then, that the . . .

Professor Lederman: Well, sir, I am just pointing out that things can change.

Senator Forsey: Yes, but I want a specific answer to the question; did the judicial committee quote the Conference of 1926 resolution? Did it quote the Statute of Westminster? Was not the ratio . . . by the provisions of the Statute of Westminster? I know you say that is only declaratory of a custom established in 1926 but that leads me to ask whether if in 1929 or 1930, let us say, on the question of abolition of appeals in criminal cases, the case of the *British Coal Corporation* versus *The King* had gone to the judicial committee, it would have said, "Oh, yes, yes, the power is now given to the Parliament of Canada to do this because of the resolution of the Imperial Conference of 1926".

Professor Lederman: The implication, as I recall it, is that they would have. There was no point in speaking of the wider ground. Why did they speak of the wider ground, then? They could have rested narrowly on the Statute of Westminster.

Senator Forsey: I think the wider ground might conceivably have been regarded as . . . The basis for decision surely was not the provisions of the Statute of Westminster. However . . . Let me ask one final question if I have the time: would you agree that responsible government involves, among other things, that a government defeated in the House of Commons on a motion

[Translation]

qu'une coutume peut devenir loi, elle peut également abroger une loi et elle peut également être modifiée. Je vais revenir à l'exemple que je vous donnais tantôt. En 1926, lors d'une cause débattue à la conférence impériale de 1926, le comité judiciaire a déclaré que le Parlement du Canada ne détenait pas les pouvoirs nécessaires pour supprimer les appels criminels et les renvoyer au comité judiciaire du Conseil privé. Il s'agit de la cause *Nadan v. le Roi*. Après la conférence de 1926, le statut de Westminster a précisé qu'en accord avec la coutume constitutionnelle établie, le statut de Westminster était déclaratoire et qu'il reconnaissait les accords signés par les premiers ministres en 1926. En 1935, à l'occasion de la cause de la société charbonnière britannique *British coal*, le comité judiciaire britannique, les juges de plus haute instance du Royaume-Uni, se sont penchés sur la question de nouveau. Ils ont décidé que le Parlement du Canada pouvait abolir les appels criminels en vertu de la loi constitutionnelle, coutumière et conventionnelle du Commonwealth issue de la conférence de 1926. Le jugement est donc là, il est répété dans une cause d'appel au Conseil privé en 1946, qui déclare que le Canada a le pouvoir d'établir son propre tribunal d'appel de dernière instance puisque c'est là un élément de sa souveraineté. On ne s'est pas fondé sur les termes précis du Statut de Westminster puisque celui-ci est déclaratoire.

Le sénateur Forsey: Prétendez-vous donc que . . .

M. Lederman: Monsieur, je fais simplement remarquer que les choses peuvent changer.

Le sénateur Forsey: Oui, mais je veux une réponse précise à la question suivante: le Comité judiciaire a-t-il cité la résolution de la Conférence de 1926? A-t-il cité le Statut de Westminster? La raison n'était-elle pas . . . selon les dispositions du Statut de Westminster? Je sais, vous dites qu'il ne s'agit que de la déclaration d'une coutume établie en 1926, ce qui m'amène à demander si en 1929 ou en 1930, par exemple, sur une question telle que l'abolition de la procédure d'appel en matière criminelle, si une affaire comme celle de la *British Coal Corporation* contre Sa Majesté le Roi s'était rendue au comité juridique, ce dernier aurait dit: «Oui, le Parlement du Canada possède maintenant le pouvoir de procéder de la sorte à la suite de la résolution adoptée à la Conférence impériale de 1926».

M. Lederman: Si j'ai bonne mémoire, on peut supposer que c'est ce que ses membres auraient fait. Il était inutile d'invoquer la raison principale. Pourquoi l'ont-ils fait alors? Ils auraient pu fonder leur décision uniquement sur le Statut de Westminster.

Le sénateur Forsey: Je crois que la raison principale a peut-être été jugée . . . La décision n'a sûrement pas été fondée sur les dispositions du Statut de Westminster. Toutefois . . . Permettez-moi une dernière question si j'en ai encore le temps: êtes-vous d'avis que l'expression «gouvernement responsable» signifie, entre autres, qu'un gouvernement défait à la Chambre

[Texte]

of censure or want of confidence must either resign or ask for a dissolution of Parliament?

Professor Lederman: Senator Forsey, I am just not the student of Cabinet government that you are.

Senator Forsey: Come, come! this is most unbecoming modesty.

Professor Lederman: I would accept your answer on this.

Senator Forsey: All right, then, I will give you my answer. I would say, yes, that is established convention. Now, suppose that a government were defeated on an explicit motion of censure or want of confidence and the House of Commons simply said, "We will neither resign nor ask for a dissolution". Would you say that anybody could take action in the courts? That is what I would call a well established convention in the Constitution. Would you say anybody could take action in the courts to force the government either to resign or to ask for a dissolution?

Professor Lederman: The courts really divest neither the sword nor the purse. They can, if you look at it closely, only declare.

Senator Forsey: Yes, I was beginning to wonder about that.

Professor Lederman: But because of their prestige and their status, their declarations are regarded as authoritative.

But when you are operating at this primary level of first things in the Constitution, you may ask a court for an opinion but there is no way they can enforce compliance with their opinion.

Senator Forsey: No.

Professor Lederman: So, if the provisions of the Supreme Court Act of Canada are broadened then the Supreme Court of Canada could be asked a question like that.

Senator Forsey: I think the questioner would get a flea in his ear. The remedy is a political remedy that reserves power of Parliament to say to the government, "you are not obeying the convention of the Constitution", say as Sir John Kerr did in Australia to Mr. Whitlam, "therefore you are dismissed".

Professor Lederman: Yes, of course, sir, but this does not mean that the basis of their action is constitutional convention as contrasted with constitutional law. All it means is that you are dealing with the kind of law that the courts have not customarily dealt with and there are areas of law where it is not necessarily a judicial body that can cope. As you say, we rest there on the reserve power of the Governor General. I think, if I am correctly informed, the Governor General of Australia did take advice very carefully about his position.

• 2145

Senator Forsey: Oh yes, he did, as to what the reserve power involved, certainly. But he exercised it—and the courts would not have done anything to Mr. Whitlam.

[Traduction]

des communes à la suite d'une motion de censure ou d'une motion de confiance doit, ou bien démissionner ou demander la dissolution des Chambres?

M. Lederman: Monsieur Forsey, je ne suis pas, comme vous, spécialiste du gouvernement par Cabinet.

Le sénateur Forsey: Voyons, voyons! Une telle modestie ne convient pas.

M. Lederman: J'aimerais avoir votre réponse.

Le sénateur Forsey: Très bien alors, je vais vous donner ma réponse. Je dirais que oui, que c'est là la convention établie. Mais supposons qu'un gouvernement soit défait à la suite d'une motion expresse de censure ou de confiance et que la Chambre des communes déclare simplement «Nous n'allons ni démissionner ni demander la dissolution». A votre avis, est-ce que n'importe qui pourrait en appeler au tribunal? C'est ce que j'appellerais une convention bien établie par la Constitution. Est-ce que n'importe qui pourrait intenter des poursuites pour forcer le gouvernement, soit à démissionner soit à demander la dissolution?

M. Lederman: En réalité, les tribunaux ne peuvent ni désarmer les combattants ni délier leur bourse. Si vous y regardez de près, ils ne peuvent que se prononcer.

Le sénateur Forsey: Oui, je commençais à me poser des questions à ce sujet.

M. Lederman: Mais à cause du prestige et de la position des tribunaux, leurs déclarations font autorité.

Lorsqu'il s'agit d'une question aussi fondamentale que la Constitution, vous pouvez demander au tribunal une opinion, mais il est impossible à ce dernier d'imposer le respect de cette opinion.

Le sénateur Forsey: Non.

M. Lederman: Donc, si l'on élargissait les dispositions de la Loi sur la Cour suprême du Canada, on pourrait poser une telle question à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Forsey: Celui qui s'y risquerait repartirait l'oreille basse. Le seul recours est un recours politique qui assure au Parlement le pouvoir de dire au gouvernement: «Vous ne respectez pas la convention de la Constitution» comme l'a fait Sir John Kerr en Australie lorsqu'il a dit à M. Whitlam: «Par conséquent, vous êtes renvoyé».

M. Lederman: Oui, bien sûr, monsieur, mais cela ne signifie pas que la justification d'une telle mesure se trouve dans une convention constitutionnelle plutôt que dans le droit constitutionnel. Cela signifie simplement qu'il s'agit d'une sorte de droit sur lequel les tribunaux n'ont pas l'habitude de se pencher et qu'il existe des domaines du droit qui ne sauraient relever d'un organisme juridique. Vous l'avez dit, il faut s'en remettre dans ce cas au pouvoir du gouvernement général. Je crois d'ailleurs, si mes renseignements sont bons, que le gouverneur général de l'Australie s'est renseigné à fond sur sa position.

Le sénateur Forsey: Certainement, il l'a fait, pour savoir exactement les répercussions de son droit de veto. Mais il l'a

[Text]

Professor Lederman: No, that is true; but the fact that the courts could not have done anything to him does not mean that Sir John Kerr was not dealing in constitutional law.

Senator Forsey: No, no. Quite.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Miss MacDonald.

Senator Forsey: He was dealing with prerogative law.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Lederman, in the 1940 amendment with regard to changes to unemployment insurance, the federal government at that time sought and obtained the agreement of the provinces in putting forward the amendment to the British North America Act, but there were those who argued that it was not necessary for the federal government to do so even with regard to that case. It seems to me, from the things that you have been saying about convention being part of the amending process, that on a number of occasions the federal government has done this because, even though it had not been spelled out that it was necessary, it had become normal or necessary in the area of maintaining equilibrium in the country for the federal government to do that.

I refer to that case because I want to come back to the 1949 amendment and those areas that are listed under section 91.1 as coming under the jurisdiction of the federal government and the question that Mr. Caccia raised as to where in that list was there any reference to the Senate or to the role of the Monarchy—or, at least, in the exceptions that were stated where there was any reference. It seems to me that surely there were some things that were understood that did not need to be stated.

Yet, when it came to later, when the federal government on two occasions subsequent to that amendment put forward amending proposals, both at the time of the Fulton-Favreau amendment and at the time of the Victoria Charter, spelling out the things that it could not change without the agreement of the provinces, in both of those cases they listed the fact that the Parliament of Canada may exclusively make laws to amend the Constitution of Canada in relation to the Executive Government of Canada, the Senate and the House of Commons, except as regards the functions of the Queen and the Governor General in relation to the Parliament of Canada, and then again, the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the powers of the Senate.

The point I am trying to make here is that on two occasions subsequent to the 1949 amendment the Government of Canada felt it incumbent to spell out that it could not make changes in those areas without the agreement of the provinces. The fact that that had not been written into the 1949 amendment seemed to me, therefore, to be understood on the part of the federal government that that was a convention, with regard to those areas at least, that had emerged over the years, and when it came to the time to write down an amending formula which was going to be accepted by all the eleven governments,

[Translation]

exercé, alors que les tribunaux n'auraient rien fait à M. Whitlam.

M. Lederman: C'est exact, mais ce n'est pas parce que les tribunaux ne lui auraient rien fait qu'il faut en conclure que sir John Kerr n'avait pas recours au droit constitutionnel.

Le sénateur Forsey: Non, non. En effet.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Mademoiselle MacDonald.

Le sénateur Forsey: Il a eu recours au droit discrétionnaire.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président.

Monsieur Lederman, lors de l'amendement de 1940 relatif aux modifications aux dispositions sur l'assurance-chômage, le gouvernement fédéral de l'époque a demandé et obtenu l'assentiment des provinces pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cependant certains ont prétendu que dans ce cas, le gouvernement fédéral n'était pas obligé de procéder de la sorte. Il me semble, après ce que vous avez dit, que les conventions faisaient partie de la procédure d'amendement; qu'à plusieurs reprises, le gouvernement fédéral a procédé de la sorte, parce que, bien qu'il ne soit pas précisé que c'est nécessaire, cette procédure est devenue normale ou nécessaire afin de maintenir l'équilibre au pays.

J'ai cité cet exemple, parce que je veux revenir à l'amendement de 1949 et aux domaines qui figurent à l'article 91.1 comme étant du ressort du gouvernement fédéral et à la question que M. Caccia a soulevé, à savoir si dans cette liste on mentionne le Sénat ou le rôle de la monarchie ou tout au moins dans les exceptions qui s'y trouvent, à la moindre mention de ces sujets. Il me semble qu'il va sans dire que certaines choses étaient entendues et donc qu'il était inutile de les déclarer.

Pourtant, plus tard, après cet amendement, le gouvernement fédéral à deux reprises a présenté des dispositions d'amendement lors de l'amendement Fulton-Favreau et à l'époque de la Charte de Victoria, et il a défini expressément ce qui ne pouvait être modifié sans l'assentiment des provinces. Dans les deux cas, on a donné comme exemple le fait qu'il est du ressort expressé du gouvernement du Canada de formuler des lois modifiant la Constitution du Canada en ce qui concerne l'exécutif, à l'exception du rôle de Sa Majesté la Reine et du gouverneur général vis-à-vis du Parlement, ainsi que du nombre des représentants d'une province au Sénat, et des pouvoirs du Sénat.

Je veux faire remarquer qu'à deux occasions, après l'amendement de 1949, le gouvernement du Canada s'est senti obligé de préciser qu'il ne pouvait apporter aucun changement dans ces domaines sans le consentement des provinces. Le fait qu'aucune disposition semblable ne figurait, par écrit, dans l'amendement de 1949 semble montrer, à mon avis, que le gouvernement fédéral était parfaitement conscient qu'il existait une convention, dans ces domaines au moins, établie au cours des années. Lorsqu'est venu le temps de rédiger une formule d'amendement acceptable par les 11 gouvernements, il

[Texte]

it had to be clear that those matters would have to have the agreement of at least the majority of the governments.

• 2150

Professor Lederman: Yes. Of course, those were proposals for a new amending process which never made it.

Miss MacDonald: I realize that.

Professor Lederman: But they do have some significance from the point of view of evidence of what is a basic change and what is a nonbasic change.

Miss MacDonald: Right.

Professor Lederman: And I presume that is the way you are using those clauses.

Miss MacDonald: You see, I do not understand why they would have included them on two different occasions unless they felt that there was some reason for it.

Professor Lederman: I would prefer to go back a little. I do not regard the Unemployment Insurance precedent as the first major clear-cut precedent. For instance, at the time the statute of Westminster was being contemplated and drafted, Section 7, which was the exception of the British North America Act from the operation of the statute of Westminster, you recall that one of the things that was to be implemented in the statute of Westminster was that henceforth the Dominion Parliament could change British statutes especially applicable to their territories. And there were many of these besides constitutional acts, the Merchant Shipping Act, the Citizenship Act and so on. The provinces of Canada took a look at these plans, as I recall it, for the statute of Westminster. It looked as though an unqualified power would be given to the Parliament of Canada to amend statutes of the British Parliament. And I think it was the premier of Ontario who raised the question. It was a federal-provincial conference. The provinces asked for an exception clause in the statute of Westminster and they got it. The federal powers agreed that their power to change British statutes should not reach to the British North America Act itself. They agreed that this should be done and that the provinces should have the same power to change ordinary British statutes in their respective realms. In other words, you got a Section 7 that recognized the implications of our federalism and the limitations there were on both the provincial legislatures and the federal Parliament.

There is a major precedent, I should think, that the provinces must be consulted on matters which vitally concern them.

Miss MacDonald: This is why I mentioned UIC and I know that there must be a number of other precedents with regard to the amendment of the Constitution of Canada and that, therefore, in including these particular items that I mentioned with regard to the Monarchy and with regard to the Senate and other items that were listed on the Fulton-Favreau formula and the Victoria Charter, the Government of Canada

[Traduction]

a fallu précisé clairement que pour ces questions il fallait obtenir le consentement de la majorité des gouvernements.

M. Lederman: Oui. Bien sûr, il s'agissait de propositions pour un nouveau processus de modification qui n'a jamais été adopté.

Mlle MacDonald: J'en suis consciente.

M. Lederman: Toutefois, ces propositions étaient importantes puisqu'elles permettaient de faire la distinction entre les changements fondamentaux et les changements non fondamentaux.

Mlle MacDonald: C'est exact.

M. Lederman: Je présume que vous utilisez ces articles en ce sens.

Mlle MacDonald: Je ne comprends pas pourquoi on aurait utilisé ces dispositions à deux endroits différents sans qu'il y ait une bonne raison pour ce faire.

M. Lederman: Revenons un peu en arrière. Je ne considère pas le précédent de l'assurance-chômage comme le plus important et le plus évident. Par exemple, lors de l'étude et de la rédaction du statut de Westminster, l'article 7 consacrait l'exception de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aux modalités de fonctionnement du statut de Westminster; vous vous rappellerez que l'une des dispositions devant être incluses dans la statue de Westminster visait à permettre au Parlement du Dominion d'effectuer des changements au statut britannique, applicables précisément à leur territoire. Ces statuts étaient nombreux, en plus des lois constitutionnelles, la *Merchant Shipping Act*, la *Citizenship Act* etc. Si je me rapelle bien, les provinces canadiennes avaient étudié ces dispositions devant faire partie du statut de Westminster. Il semblait alors que le Parlement du Canada se verrait accorder un pouvoir illimité de modification des statuts du Parlement britannique. Si je ne m'abuse, c'est le premier ministre de l'Ontario qui souleva la question lors d'une conférence fédérale provinciale. Les provinces demandèrent une disposition d'exception au statut de Westminster et elles l'obtinrent. Les autorités fédérales acceptèrent que leur pouvoir de modifier les statuts britanniques ne puisse toucher l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Elles acceptèrent qu'on procède ainsi et qu'on accorde aux provinces le même pouvoir de modifier les statuts britanniques ordinaires pour leur territoire respectif. Autrement dit, l'article 7 reconnaissait ainsi les implications de notre fédéralisme et les limites imposées tant aux législatures provinciales qu'au Parlement fédéral.

A mon avis, le précédent est donc bien établi, et les provinces devaient être consultées sur des questions qui les intéressent directement.

Mlle MacDonald: C'est pourquoi j'ai fait allusion à la CAC; je sais qu'il doit y avoir un bon nombre d'autres précédents relativement à la modification de la Constitution du Canada. Conséquemment, en incluant dans le projet des modifications les dispositions sur la monarchie et le Sénat, de même que d'autres dispositions dont faisait état la formule Fulton-Favreau et la charte de Victoria, le gouvernement du Canada

[Text]

was honouring the precedents or the customs that had developed over the years. In fact, that is where that paragraph that Mr. Goodale was referring to, it seems to me, makes particular reference to these precedents, where it states in the Fulton-Favreau document that was released in 1965:

Certain rules and principles relating to amending procedures had nevertheless developed over the years.

Professor Lederman: Yes.

Miss MacDonald:

They have emerged from the practices and procedures employed in securing various amendments to the British North America Act since 1867.

And then a phrase that he was looking for, which is the subordinate clause in this sentence:

... though not constitutionally binding in any strict sense, they have come to be recognized and accepted in practice as part of the amendment process in Canada.

Professor Lederman: I think I quoted that, did I not?

Miss MacDonald: You quoted it.

Professor Lederman: August 23.

Miss MacDonald: That is right, you quoted it and made reference of course to the main clause.

They have come to be recognized and accepted in practice as part of the amendment process in Canada.

I noticed that when Mr. Lang quoted it, and he quoted that same paragraph, he underlined the subordinate clause and tried to shift the whole meaning of the sentence—which I think is a very questionable practice in itself. I want to contrast that—because I think that paragraph in itself sets out the understanding that the federal government and the provinces had of the amending procedure in 1965—and compare it with that fourth observation that Mr. Lalonde and Mr. Lang have put forward, because I find it so entirely and basically different in its meaning. I find no comparable direction in the purpose that is being stated. That fourth observation, really, as we have discussed earlier, makes me very fearful as to what the powers of the federal government acting alone could do. The fourth observation is:

—Although not constitutionally obliged to do so ...

That is used in a very different sense from the way that subordinate clause was used in the Fulton-Favreau document. The fourth observation is that:

• 2155

Although not constitutionally obliged to do so, the Government of Canada before asking Parliament to adopt a joint address sought and obtained the consent of all provinces on the three amendments that involved the distribution of powers ...

[Translation]

respectait les précédents et les usages consacrés par la pratique. De fait, je crois que le paragraphe cité par M. Goodale fait allusion directement à ces précédents; dans le document Fulton-Favreau rendu public en 1965, on peut lire ce qui suit:

Certains règlements et principes relatifs aux procédures de modification s'étaient quand même imposées au cours des années.

M. Lederman: Oui.

Mlle MacDonald:

Et ils sont issus des pratiques et procédures utilisées afin de faire adopter certains amendements à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique depuis 1867.

Voici la phrase que je cherchais, la subordonnée de cette phrase:

... Quoiqu'ils ne constituent aucune obligation constitutionnelle stricte, ils sont maintenant reconnus et acceptés en pratique comme faisant partie de la procédure d'amendement au Canada.

M. Lederman: Je crois avoir cité cette phrase, n'est-ce pas?

Mlle MacDonald: En effet.

M. Lederman: Le 23 août.

Mlle MacDonald: C'est exact, vous l'avez citée et vous avez évidemment fait allusion à la phrase principale.

Et ils sont maintenant reconnus et acceptés en pratique comme faisant partie de la procédure d'amendement au Canada.

J'ai remarqué que lorsque M. Lang a cité le même extrait, il a souligné la proposition subordonnée en essayant de changer toute la signification de la phrase, ce qui, en soi, est à mon avis une pratique très douteuse. Puisqu'à mon avis cet aspect montre bien la façon dont le gouvernement fédéral et les provinces percevaient la procédure d'amendement en 1965, j'aimerais le comparer avec la quatrième observation faite par MM. Lalonde et Lang, car je crois qu'elle diffère entièrement de la véritable signification. Je ne trouve aucune ressemblance dans les intentions déclarées. Comme nous l'avons dit plus tôt, cette quatrième observation me fait craindre les éventuelles conséquences de ce pouvoir d'action unilatéral accordé au gouvernement fédéral. Cette quatrième observation est la suivante:

... Quoiqu'il ne soit pas constitutionnellement obligé de le faire ...

cette phrase est utilisée dans un sens bien différent de la proposition subordonnée qu'on retrouve dans le document Fulton-Favreau. La quatrième observation est la suivante:

... avant de demander au Parlement d'adopter une adresse commune, le gouvernement du Canada, quoiqu'il ne soit pas constitutionnellement obligé de le faire, a demandé et obtenu le consentement de toutes les provinces sur les trois amendements portant sur le partage des pouvoirs ...

[Texte]

What that seems to be saying is that it was not constitutionally obligatory to do so with regard even to the distribution of powers. I would think if the Government of Canada feels that it is not constitutionally obliged to consult with the provinces in discussing the distribution of powers, and feels it has the power unilaterally to change what is in Sections 91 and 92 of the British North America Act, we are in for some very real problems, it is even graver than I had thought.

Professor Lederman: I have made my position clear, I think, on what I think of the fourth observation of August, 1978, and I would not have anything to add at this time.

Miss MacDonald: Could I just ask one final question? The role of the federal-provincial conference: it has become a fairly significant body, unit, meeting—whatever you want to call it—in our federal system. Professor Don Smiley has described it as having emerged, since 1965, as one of the most influential decision-making bodies in the country, as having changed substantially from its stature in 1955 to the present time, and it wields enormous power and influence. It is not written anywhere, that I know of, in a constitutional document, but I presume it may well be classified as a convention that we have come to accept—the holding of federal-provincial conferences.

Professor Lederman: Bill C-60, of course, does propose to codify it and require that there be such conferences. This, incidentally, indicates that there is an interdependence between the executive characteristics of the provincial governments and the federal government—all 11 governments. If they are going to be able to deal with one another and make interprovincial agreements and implement them, they need to be equivalent persons. In other words, they need to be operating under the same rules in their respective jurisdictions. It would be very difficult to run the federal-provincial collaborative and cooperative system we have today if some of your premiers were in the position the premiers were in today, but others have come to be in the same position as governors of American states, unable to get the legislation they wanted in their legislative bodies. This opens up a whole new area, of course.

• 2200

The Joint Chairman (Senator Lamongagne: Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you very much, Mr. Chairman. I would thank Miss MacDonald for reading those sections into the record, because with all due respect I think they make my point and not hers. I wish I had time at this time of the evening to go into that in some considerable detail, but we have been around that point so many times that I will resist the temptation to get back in it at this stage and go on to something else.

I shall refer to some of the cases and some of the other evidence Professor Lederman referred to—not so much this evening, but in his previous appearance before us—to support the whole theory of crystallization. In his previous testimony he referred to several things and, again, time is the primary enemy this evening which prevents us from going into all of them in some detail. There are others I could refer to, but I

[Traduction]

Cela semble signifier qu'il n'était pas constitutionnellement obligatoire d'agir ainsi, même pour la question du partage des pouvoirs. Si le gouvernement du Canada est d'avis qu'il n'est pas constitutionnellement obligé de consulter les provinces sur la question du partage des pouvoirs et s'il croit disposer du pouvoir de modifier unilatéralement les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, je crois que nous sommes dans une situation très grave, plus grave encore que je ne le croyais.

M. Lederman: J'ai clairement exprimé mon opinion quant à la quatrième observation faite en août 1978, et je n'ai rien de plus à ajouter.

Mlle MacDonald: Permettez-moi une dernière question. Les conférences fédérales-provinciales ont pris beaucoup d'importance dans notre système fédéral. Le professeur Don Smiley disait que depuis 1965, elles sont devenues l'un des centres de décision les plus influents au pays; depuis 1965, leur forme a été complètement modifiée, et elles exercent un pouvoir et une influence énorme. A ma connaissance, cela n'est écrit nulle part dans un document constitutionnel, mais je présume que la tenue de conférences fédérales-provinciales pourrait être considérée comme une pratique que nous avons acceptée.

M. Lederman: Évidemment, le bill C-60 propose de réglementer cette pratique et d'exiger la tenue de telles conférences. Ce fait démontre l'interdépendance existant entre les pouvoirs exécutifs des gouvernements fédéral et provinciaux, les onze gouvernements. Si ces gens veulent discuter ensemble, conclure des ententes interprovinciales et les mettre en application, ils doivent être sur un pied d'égalité. Autrement dit, ils doivent respecter les mêmes règlements dans leurs juridictions respectives. Il serait très difficile d'administrer le système fédéral-provincial actuel, basé sur la collaboration et la coopération, si certains premiers ministres se trouvaient dans la position qu'ils connaissent aujourd'hui, mais d'autres se trouvent dans la même situation que certains gouverneurs d'États américains, c'est-à-dire qu'ils sont incapables de faire adopter les lois qu'ils désirent par leurs propres corps législatifs. Évidemment, c'est là une toute autre question.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Merci beaucoup, monsieur le président. Je remercierai M^{lle} MacDonald d'avoir inscrit ces citations au compte rendu, car en toute déférence, je crois qu'elles appuient mon argument et non le sien. Je souhaiterais bien ce soir avoir suffisamment de temps pour discuter en détail de ces questions, mais nous en avons discuté si souvent que je résisterai à la tentation et j'aborderai un autre sujet.

Je ferai allusion à certains cas et à d'autres preuves présentés par le professeur Lederman, pas tellement ce soir mais lors de ses comparutions précédentes devant nous, afin de faire la preuve de la théorie générale de la cristallisation. Il a fait allusion à de nombreux éléments lors de ses témoignages précédents et encore une fois ce soir, le temps est notre principal ennemi qui nous empêchera de les aborder tous en

[Text]

shall just refer to one for the sake of time this evening, and that is the 1960 amendments about the retirement age for judges.

In that particular instance, consent was, in fact, sought by the federal government and obtained from all the provinces. But the question really remains, did the federal government have to seek that consent, and does that case support the notion of crystallization simply because in that case consent was sought and achieved? That fact does not alter the basic question, which is, did it have to be? In answering that question I have checked some of the records and find an interesting quotation from Mr. Diefenbaker, as Prime Minister, who introduced the motion on the subject on June 14, 1960. At page 4886 of *Hansard* he says:

The question as to whether the consent of the provinces is or is not requisite does not have any application to the present motion, for all the provinces have agreed on the amendment.

That is the end of the quotation. In other words, he sets the issue aside as something that is irrelevant to the amendment being considered in 1960.

That example was further considered by Professor Bora Laskin, as he then was, in 1965, writing in the *McGill Law Journal*. In an article entitled, Amendment to the Constitution: Applying the Fulton Favreau Formula, 1965, *McGill Law Journal*, Vol. 11, at page 12, he discusses this notion of whether or not the consent, although it was obtained, was or was not requisite. He says this:

This is a construction . . .

the construction that it was requisite . . .

This is a construction which, to me at any rate, seems farfetched. The fact that the 1960 amendment to the Constitution, prescribing compulsory retirement of provincial superior Court Judges at age 75, was made with the unanimous consent of the Provinces does not establish that any right or privilege of the Legislature or Government of a Province was involved.

It seems to me that that illustration fails to support the theory of crystallization, both on the basis of what Mr. Diefenbaker said when he introduced the motion and on the analysis offered by Professor Laskin, as he then was, in 1965.

Professor Lederman: May I, . . .

Mr. Goodale: That is one illustration of many. I wish we had time this evening to go into this.

Professor Lederman: May I comment on this one?

Mr. Goodale: Yes, please do.

Professor Lederman: I think the argument that the status of superior court judges is an essential part of the rights and privileges granted to the legislature of the government of a province is pretty clear, it is a pretty clear-cut example.

I first made this point in an article on the independence of the judiciary in 1956, in the *Canadian Bar Reviews*. The argument goes this way. We have a unified system of courts in this country. The superior courts of the provinces, and we are

[Translation]

détail. Je pourrais faire allusion à bien d'autres éléments, mais puisque le temps nous manque, je ne parlerai que des amendements de 1960 relatifs à l'âge de la retraite des juges.

De fait, dans ce cas particulier le gouvernement fédéral a demandé et obtenu le consentement de toutes les provinces. Toutefois, la question demeure, le gouvernement fédéral était-il obligé de demander ce consentement, et ce cas appuie-t-il la notion de cristallisation simplement parce qu'on a demandé et obtenu le consentement général? Ce fait ne change en rien la question fondamentale, à savoir si on devait agir ainsi. Pour répondre à cette question, j'ai vérifié certains documents et j'ai trouvé d'intéressantes citations de M. Diefenbaker, alors premier ministre, qui a présenté la motion à ce sujet le 14 juin 1960. A la page 4886 de la version anglaise du *Hansard*, il affirme:

La question de savoir si le consentement des provinces est nécessaire ou non ne se pose pas dans le cas présent, car toutes les provinces ont accepté la modification.

C'est la fin de la citation. Autrement dit, il écarte la question puisqu'elle n'est pas pertinente à l'amendement étudié en 1960.

Cet exemple attirera l'attention du professeur Bora Laskin, c'était alors son titre, en 1965 alors qu'il écrivait dans le *McGill Law Journal*. Dans un article intitulé *Amendment to the Constitution: Applying the Fulton Favreau Formula*, qu'on retrouvera à la page 12 du volume 11 du *McGill Law Journal*, 1965, il cherche à savoir si le consentement était nécessaire ou non, même s'il a été obtenu. Voici ce qu'il affirme:

C'est une interprétation . . .

l'interprétation voulant que le consentement soit nécessaire . . .

C'est une interprétation pour le moins audacieuse. Le fait que l'amendement de 1960 à la Constitution établissant à 75 ans l'âge obligatoire de la retraite pour les juges des cours supérieures provinciales ait été adopté au consentement unanime des provinces ne signifie pas que les droits ou privilèges de la législature ou du gouvernement d'une province étaient en cause.

Il me semble que cet exemple ne vient pas appuyer la théorie de la cristallisation, tant à partir de ce que disait M. Diefenbaker lorsqu'il a présenté la motion que par l'analyse offerte par le professeur Laskin en 1965.

M. Lederman: Si vous me permettez . . .

M. Goodale: C'était un exemple parmi d'autres. Je voudrais bien avoir le temps d'en discuter plus en détail.

M. Lederman: Me permettez-vous une remarque à ce sujet?

M. Goodale: Oui, libre à vous.

M. Lederman: A mon sens, le fait que le statut des juges des cours supérieures constitue une partie essentielle des droits et privilèges accordés à la législature du gouvernement d'une province est une évidence.

J'ai soulevé cette question pour la première fois en 1956, dans un article publié dans le *Canadian Bar Review*, au sujet de l'indépendance de la magistrature. L'argument se développe comme suit. Le système de tribunaux dans ce pays est unifié.

[Texte]

talking about the superior court judges, are constituted by the provinces: they are provincial courts; and if provinces constitute these courts then they must leave the appointment of the chief judicial officer to the federal government, and they do that under the Judges Act passed in the federal parliament. So you are dealing with provincial institutions.

Also the courts are unified in their jurisdiction. They rule on the meaning of federal statutes and provincial statutes indifferently, and they rule on many questions where the two are mixed up, as they often are. Now, in those circumstances, the conditions under which a superior court judge holds office and the influence this has on his functions is very much a right or a privilege secured to the legislature of the government of a province because they are passing the laws which are subject to the interpretation of these courts.

That was the change from tenure for life to tenure until age 75—tenure during good behaviour for life to tenure during good behaviour until age 75...

Mr. Goodale: Yes.

Professor Lederman: ... and I presume that Mr. Diefenbaker's government and its legal advisers, if they took the trouble to get the consents, must have thought there was good reason for doing so, and I think there was good reason. I think that 1960 amendment is a clearcut case within the exceptions.

Mr. Goodale: Well, I do not disagree at all with your description of the role of the courts but I do disagree that the procedure followed in 1960 necessarily implies that that consent was requisite. Mr. Diefenbaker obviously did not want to deal with that question in the House of Commons and simply the fact that the consent was sought does not establish unequivocally that it had to be sought and obtained before the federal government could proceed with that kind of amendment. In fact, I think the argument that you have offered almost cuts in favour of my position and not against it on that particular point.

Professor Lederman: In what way, please? In what way does my argument cut in favour of your position?

Mr. Goodale: Well, you have made the point that this is an area where it would appear, at least, that the jurisdictions are in some way mixed together and one would presume that this would be one of those clear cases where provincial consent was required.

Professor Lederman: And sure enough the Government of Canada did ask for provincial consent.

Mr. Goodale: Ask for it, but declined to say that it was required—declined to say that it was required; and that is where I get to the substance of your proposition that troubles me. If, in this case, that whole issue is so murky, then I really wonder how we can really carry that process of reasoning through to the ultimate conclusion that this process of crystall-

[Traduction]

Les cours suprêmes des provinces—et nous parlons précisément des juges des cours suprêmes—sont constituées par les provinces: ce sont des tribunaux provinciaux. Si les provinces constituent ces tribunaux, elles doivent alors laisser au gouvernement fédéral la nomination du juge en chef en vertu de la Loi sur les juges adoptée dans le Parlement fédéral. Il s'agit donc d'institutions provinciales.

Aussi, les tribunaux sont unifiés dans leur juridiction. Ils se prononcent sur le sens des statuts fédéraux et provinciaux, indifféremment, et ils se prononcent sur beaucoup de questions quand les deux juridictions se confondent, comme c'est souvent le cas. Dans de telles circonstances, les conditions d'après lesquelles un juge de la cour supérieure détient son poste ainsi que l'influence de ces conditions sur ses fonctions est surtout un droit ou un privilège donné à l'assemblée législative d'une province, car c'est elle qui adopte les lois qui seront interprétées par ces tribunaux.

Il s'agissait de passer de l'exercice de la fonction à vie à l'exercice de la fonction limité à 75 ans—ou plutôt de l'exercice de la fonction à vie tant que le titulaire se conduira bien, à l'exercice de la fonction limité à 75 ans tant que le titulaire se conduira bien.

M. Goodale: Oui.

M. Lederman: Et je suppose que le gouvernement de M. Diefenbaker, ainsi que ses conseillers juridiques, étant donné qu'ils se sont donné la peine d'obtenir le consentement des provinces ont dû croire qu'il y avait une bonne raison de le faire: et personnellement, je crois qu'il y avait une bonne raison. Je crois que la modification de 1960 est un cas très clair d'exception.

M. Goodale: J'approuve tout à fait votre description du rôle des tribunaux. Mais, contrairement à vous, je ne suis pas d'avis que la procédure suivie en 1960 signifie automatiquement que le consentement était obligatoire. Il est clair que M. Diefenbaker ne voulait pas traiter de cette question à la Chambre des communes. Le simple fait qu'on ait obtenu le consentement des provinces n'établit pas sans équivoque qu'il était nécessaire pour que le gouvernement fédéral procède à ce genre de modification. Il me semble, en effet, que dans ce cas particulier, votre argument appuie ma position plutôt qu'il ne s'y oppose.

M. Lederman: De quelle façon? De quelle façon mon argument vient-il appuyer votre position?

M. Goodale: Vous avez dit qu'il s'agit ici d'un domaine où les juridictions sont de quelque façon confondues, ou du moins c'est ce qui semble être. On dirait qu'il s'agit ici d'un des cas très clairs où le consentement des provinces est obligatoire.

M. Lederman: Et, effectivement, le gouvernement du Canada a demandé le consentement des provinces.

M. Goodale: Il l'a demandé, mais il n'a pas dit que c'était obligatoire. Il n'a pas dit que c'était obligatoire, et ceci m'amène à ce qui, dans votre proposition, me cause des problèmes. Si la question dans ce cas est tellement obscure, je me demande alors comment nous pouvons poursuivre et en arriver à la conclusion définitive que ce processus de cristalli-

[Text]

ization can really have the effect of now amending the statute law in the British North America. Act. It is a very doubtful way to amend law.

Professor Lederman: Well, of course, that precedent does not stand alone. There are a whole series of precedents that stand with it and . . .

Mr. Goodale: Well, as I have said, I would love to have the time tonight to go through them because I think some of the same queries could be raised about a number of them.

Professor Lederman: It is the cumulative effect of the precedents that has the result.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Langlois.

Senator Langlois: Because of the lateness of the hour, I will have to shorten my questions. I have three questions and I will make them as brief as possible.

The first one has to do with this exchange between Senator Forsey and our witness some time ago when they were discussing customs and usages, and Senator Forsey gave the example of the Right Honourable Disraeli refusing to meet a new elected House of Commons in England, and my interpretation of his inference was that this was a breach or violation of custom. But custom is not born of one isolated single incident, it must be a series of incidents. And I do not think this gesture could be considered as establishing a new custom.

• 2210

Dor you agree with me, sir, on this?

Professor Lederman: Yes, I think I would agree with you. At the moment that Disraeli did this and until someone else did it again and someone else did it again after that, you would be uncertain, you would not be sure, but if people badly defeated in elections kept on doing it and said, "There is no use meeting Parliament", then you get custom amending custom, so to speak.

Senator Langlois: Yes, but not like this.

My other question has to do with this other question posed by Senator Forsey as to the capacity of the Supreme Court of Canada making a pronouncement on the legality of any action taken by a government voted out of office on a vote of confidence. Under the principle of the supremacy of Parliament I do not think the Supreme Court could pronounce itself for or against any legislation passed by such a Parliament. But surely the Supreme Court could pronounce itself on the validity of an action posed by the defeated government as not being a parliamentary action but being an action of the executive. I think the distinction should be made because I am of the opinion that once Parliament has pronounced itself on a parliamentary resolution, even though the government that has introduced the legislation has been defeated and has been voted out of office, the parliamentary action is a renewal of confidence and under the principle of supremacy of Parliament, this cannot be attacked before any court of the land.

Do you agree with me on this?

[Translation]

sation peut réellement maintenant modifier la Loi statutaire de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. C'est une façon un peu douteuse de modifier la loi.

M. Lederman: Bien sûr, ce précédent n'est pas unique. Il y a toute une série de précédents qui l'accompagnent, et . . .

M. Goodale: Comme je l'ai déjà dit, il est dommage qu'on n'ait pas le temps ce soir d'examiner tous ces précédents, car j'estime qu'on pourrait poser les mêmes questions au sujet de plusieurs d'entre eux.

M. Lederman: C'est l'effet cumulatif des précédents qui donne un résultat.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Langlois.

Le sénateur Langlois: Étant donné l'heure, il me faut condenser mes questions. J'en ai trois, et je les poserai aussi brièvement que possible.

La première a trait à la discussion entre le sénateur Forsey et notre témoin tout à l'heure, au sujet des us et coutumes. Le sénateur Forsey a donné l'exemple du très honorable Disraeli qui a refusé de rencontrer la Chambre des communes nouvellement élue en Angleterre; pour moi, il voulait dire qu'il s'agissait d'une infraction à la coutume. Mais la coutume ne repose pas sur un cas isolé; elle se fonde sur toute une série de cas. Et il me semble qu'on ne doit pas considérer le geste de M. Disraeli comme ayant établi une nouvelle coutume.

Monsieur, êtes-vous d'accord là-dessus?

M. Lederman: Oui, sans doute. Entre le geste de M. Disraeli, et le même geste par une autre personne, puis par une autre encore, il y a une zone d'incertitude. Mais si ceux qui étaient battus nettement dans les élections ont continué à poser ce geste et à dire: «cela ne sert à rien de rencontrer le Parlement», alors la coutume pour ainsi dire modifie la coutume.

Le sénateur Langlois: Oui, mais pas de cette façon.

Mon autre question a trait à l'autre question posée par le sénateur Forsey sur la capacité de la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la légalité de toute action posée par un gouvernement expulsé à la suite d'un vote de confiance. Étant donné le principe de la souveraineté du Parlement, il me semble que la Cour suprême ne peut se prononcer ni pour, ni contre une loi adoptée par un tel Parlement. Mais la Cour suprême pourrait sûrement se prononcer sur la validité d'un acte posé par un gouvernement battu: il ne s'agit pas d'un acte parlementaire mais d'un acte de l'exécutif. Je crois qu'il faut faire la distinction, car à mon avis, une fois que le Parlement s'est prononcé sur une résolution parlementaire, même si le gouvernement qui a introduit la législation a été battu et a été expulsé de ses fonctions, l'acte parlementaire est un renouvellement de confiance. Et, étant donné le principe de souveraineté du Parlement, cet acte ne peut être attaqué par aucun tribunal du pays.

Êtes-vous d'accord là-dessus?

[Texte]

Professor Lederman: Certainly it never has been, sir.

Senator Langlois: Could this be done? This was my question?

Professor Lederman: Well, the only response I made to that, sir, was to say that the power of the Governor General in Council to put questions to the Supreme Court of Canada is so broad that he could put even that question. But of course that means, I suppose, that the government in trouble has to put the question and they would not do it.

Senator Langlois: Well, the reference could be made by somebody else probably.

Professor Lederman: Well, you would have to play this game of starting it in one of the provinces, in that event.

Senator Langlois: or a resolution of Parliament to that effect, a motion of Parliament.

Senator Forsey: It could be.

Senator Langlois: My third question, and I am trying to be as brief as possible, has to do with the exchanges we have just had in regard to the action taken in 1960 by the Diefenbaker government in regard to the salaries of the Supreme Court and Superior Court judges. I think a difference should be made. These judges are not only appointed but they are paid by the federal government and surely the federal government can amend their appointments, shorten their term of appointment and amend their salaries without consulting the province, even though they have to pass judgment on legislation originating in the provincial legislatures.

Sure, I do not think the necessity of consulting the provinces exists at all in this respect, and I do not think you can use this example as creating a custom or practice. I think Mr. Goodale was quite right on this occasion.

Do you agree with me, sir? This is my question.

Professor Lederman: Well, I do not think I agree, sir, on the last point. I think the 1960 precedent is a good precedent, and I would not build as much as Mr. Goodale does on a rather mild evasion of the issue by the Prime Minister in the House. That is a very positive conclusion to come out of a negative situation, I think.

• 2215

Senator Forsey: King said the same thing in . . .

Senator Langlois: Well, I think my only comment to this is that, politically, his action was right, and consider also: he did not have to do it. That is all.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): One last question.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I do not intend to ask a question. Just for clarification at this stage, so the record has it correctly, I would like to refer to the citation I referred to earlier. I am specifically referring to an article entitled, "Amendment to the Constitution Applying the Fulton-Favreau Formula", written by Professor Bora Laskin, as he then was, published in the *McGill Law Journal* of 1965, Volume II at page 12, since it deals with this very point raised by the

[Traduction]

M. Lederman: Il est sûr que cela ne s'est jamais fait, monsieur.

Le sénateur Langlois: Cela pourrait-il se faire? C'est là ma question.

M. Lederman: J'ai une seule réponse à cette question, monsieur; c'est que le pouvoir du gouverneur général en conseil de poser des questions à la Cour suprême du Canada est tellement large qu'il pourrait même poser celle-là. Mais je suppose que cela veut dire, bien sûr, que le gouvernement en difficulté doit poser la question, et il ne le ferait pas.

Le sénateur Langlois: Probablement que quelqu'un d'autre pourrait lui renvoyer l'affaire.

M. Lederman: Il faudrait essayer dans une des provinces.

Le sénateur Langlois: Ou il pourrait y avoir une résolution du Parlement à cet effet; une motion du Parlement.

Le sénateur Forsey: Cela pourrait se faire.

Le sénateur Langlois: Ma troisième question, et je m'efforce d'être aussi bref que possible, porte sur nos échanges au sujet des mesures prises en 1960 par le gouvernement de Diefenbaker sur les salaires des juges de la Cour suprême et des cours supérieures. Je crois qu'il faut faire une distinction. Ces juges ne sont pas seulement nommés, mais payés par le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral peut sûrement modifier leur nomination, réduire le terme de leur mandat, et modifier leur salaire sans consulter la province, même s'ils ont à se prononcer sur des lois venant des assemblées législatives des provinces.

A mon avis, sans aucune doute, dans ce cas là nécessité de consulter les provinces n'existe pas et je ne crois pas qu'on puisse prétendre que cet exemple a créé une coutume ou une pratique. Je crois qu'à cette occasion M. Goodale avait raison.

Êtes-vous d'accord avec moi, monsieur? Voilà ma question.

M. Lederman: Eh bien monsieur, je ne pense pas que je suis d'accord sur la dernière question. Je crois que le précédent de 1960 est bon, et contrairement à M. Goodale, je ne tirerai pas de conclusions de ce que le Premier Ministre ait tourné la question assez innocemment à la Chambre. Étant donné que la situation est plutôt négative, je trouve que c'est là une conclusion très positive.

Le sénateur Forsey: King a dit la même chose en . . .

Le sénateur Langlois: Je dois dire que, sur le plan politique, il a eu raison, d'autant plus qu'il n'était pas obligé de le faire. C'est tout.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une dernière question.

M. Goodale: Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de poser une question. J'aimerais simplement obtenir un éclaircissement. Je voudrais revenir à une citation que j'ai faite plus tôt. Je fais en particulier allusion à un article intitulé «Amendement de la Constitution conformément à la formule Fulton-Favreau». Nous devons au professeur Bora Laskin cette contribution qui a été publiée dans le *McGill Law Journal* de 1965, volume II à la page 12. Cet article porte précisément sur

[Text]

Senator who has just spoken before me. It is a very short extract and I would just like to put that in the record for the information of members.

The quotation reads as follows:

The fact that the 1960 amendment to the Constitution, prescribing compulsory retirement of provincial superior Court Judges at age 75, was made with the unanimous consent of the Provinces does not establish that any right or privilege of the Legislature or Government of a Province was involved. The consent was sought as a matter of political expediency, and, however great the provincial interest in the staffing of provincial superior Courts there was no legal right or privilege of participation by a provincial Legislature or Government in the appointment of such Judges; the power is one vested by law in the federal executive government.

That is the end of the quotation on that particular occasion by Professor Laskin. Just for the information of members as well, Mr. Chairman, I would refer to a very recent publication that deals with this same question entitled *The Constitutional Law of Canada*, published in 1977 by P. W. Hogg, who states very clearly at page seven of his publication:

Conventions are rules of the constitution which are not enforced by the law courts.

He goes on at some length to explain that and cites a rather interesting array of authorities, including Dicey, Jennings, Wheare, Marshall and Moodie and Smith, to support that proposition which would seem to me this evening to be on the side of Senator Forsey and myself, although I would, as a final gesture, concede to Professor Lederman the point that, as he indicated on his first page, opinions of some others may differ. However, I would suggest that the preponderance of opinion is very clearly on the side of those who suggest that conventions do not have the binding force of constitutional law.

Mr. Lederman: Well, I do not concede that at all, sir, and I say that with the greatest of respect for Chief Justice Bora Laskin or Professor Laskin, as he then was, and with the greatest respect for Professor Peter Hogg. I decidedly differ from them on these points.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much, gentlemen.

Mr. Goodale: Well, we will agree to disagree.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The sitting is adjourned and we will meet again at 9.30 tomorrow morning.

[Translation]

l'argument soulevé par le sénateur qui a pris la parole avant moi. Il s'agit d'un extrait très bref, et j'aimerais qu'il soit porté au compte rendu pour l'information des membres du comité.

Voici le texte de cette citation:

Le fait que les provinces aient décidé à l'unanimité de fixer à 75 ans l'âge de la retraite obligatoire des juges de la cour supérieure provinciale, en vertu de l'amendement de 1960 à la Constitution, n'établit aucunement qu'un droit ou un privilège de la législature ou du gouvernement d'une province ait été mis en cause. On a cherché à obtenir le consentement unanime à des fins politiques, et bien que les provinces aient manifesté un vif intérêt à la nomination des juges des cours supérieures provinciales, une législature ou un gouvernement provincial n'a jamais eu légalement le droit ou le privilège de participer à la nomination de ces juges; ce pouvoir est conféré de par la loi au gouvernement fédéral.

C'est tout pour la citation du professeur Laskin. Pour l'information des membres du comité, j'aimerais également, monsieur le président, citer un ouvrage très récent qui traite de cette même question. Cet ouvrage s'intitule *The Constitutional Law of Canada* et il a été publié en 1977 par P. W. Hogg. Voici ce que nous pouvons lire à la page 7 de cet ouvrage:

Les conventions sont des règles de la Constitution qu'il n'appartient pas aux tribunaux de mettre en vigueur.

Il donne ensuite plusieurs explications et nomme plusieurs autorités compétentes, en particulier Dicey, Jennings, Wheare, Marshall, Moodie et Smith, afin d'appuyer cette proposition qui, d'après moi, se situe dans la ligne de ce que le sénateur Forsey et moi-même avons dit. Je concède néanmoins au professeur Lederman que certaines divergences d'opinion puissent surgir, comme il l'a indiqué à la première page de son ouvrage. Cependant, il semble que l'opinion qui l'emporte est celle qui veut que les conventions n'aient pas la même force que le droit constitutionnel.

M. Lederman: Je ne suis pas du tout de cet avis, monsieur, et je le dis malgré tout le respect que je dois au juge en chef Bora Laskin ou au professeur Laskin, puisqu'il portait alors ce titre, et enfin au professeur Peter Hogg. Je ne suis décidément pas d'accord avec eux sur ces points.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci beaucoup, messieurs.

M. Goodale: Nous sommes d'accord sur le fait que nous ne sommes pas d'accord.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La séance est levée, et nous reprendrons nos travaux demain matin à 09 h 30.

Appendix "CC-5"

A Supplementary Statement
Respecting the Amendment
of the Constitution of Canada
in Fundamental Matters

By: W.R. Lederman, Professor of Law Queen's University
Kingston, Ontario

The Special Joint Committee of the Senate and the House of
Commons on the Constitution

September 12, 1978

I have no wish to engage in a prolonged or technical exchange with the Minister of Justice concerning his statement to the Committee on August 31st with respect to the present process of constitutional amendment for Canada. He and his advisers accept and assert a very broad view of the extent of the power of the Parliament of Canada to amend the Constitution of Canada unilaterally, by virtue of section 91(1) of 1949, of the *B.N.A. Act*. I take a much narrower view of the extent of that power, for the reasons I gave the Committee in my statement of August 23rd. Obviously, the Minister and I are in collision about this. Some of our fellow constitutional scholars go his way and others go my way. Committee members and others are now in a position to compare his submission of August 31st with my submission of August 23rd and draw their own conclusions. I continue to stand behind my own submission as the better and more valid one. I note with satisfaction that Mr. Ronald Atkey agrees with me.

In spite of what I have just said though, it is necessary, in justice to myself, that I say something more for the record, because, on August 31st, in making *his* submission, the Honourable Mr. Lang spoke of what *My* views were. The are two respects in which he has seriously misunderstood my views, and this has led him into error in statement he made about what they are.

In the first place, he goes back to 1966, and quotes from an essay I published in the McGill Law Journal for 1966-67 entitled "The Process of Constitutional Amendment for Canada". He contends that the quotation he gives shows that, at that time, I accepted the very broad interpretation of section 91(1) of 1949 that he and his advisers are now urging, and that my present position is thus inconsistent with my earlier position. I respectfully submit that anyone who reads my 1966 essay as a whole will see for himself that the Minister is wrong about this.

In any event, I must point out that the Minister omitted vital words from the part of the essay he did quote. After the first sentence quoted, he indicates that he *is* omitting something, by the usual punctuation dots used for this purpose. What he did not indicate was that he was omitting a little more than 100 words, before resuming the quotation. I now quote the complete passage, underlining the words the Minister quoted. The words not underlined are those he omitted.

Appendice «CC-5»

Nouvelle déclaration
portant sur la modification de la
Constitution du Canada en ce qui a trait
à des questions fondamentales

Mémoire présenté par W. R. Lederman, Professeur de droit,
Université Queen's, Kingston (Ontario).

au Comité mixte spécial sur la Constitution

Le 12 septembre 1978

Je n'ai nullement l'intention d'entreprendre un échange approfondi et technique avec le ministre de la Justice au sujet de la déclaration qu'il a faite devant le Comité le 31 août dernier relativement au processus actuel de modification de la Constitution au Canada. Le ministre ainsi que ses conseillers ont des vues très larges quant à l'étendue du pouvoir que détient le Parlement du Canada pour modifier la Constitution unilatéralement en vertu de l'article 91 (1), adopté en 1942, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Pour ma part, je considère ce pouvoir comme étant beaucoup plus restreint pour les raisons que j'ai exposées au Comité dans ma déclaration du 23 août. Évidemment, le ministre et moi ne sommes pas d'accord à ce sujet. Certains de nos collègues, qui sont spécialistes des questions constitutionnelles, partagent son point de vue et d'autres le mien. Les membres du Comité ainsi que d'autres personnes intéressées sont maintenant en mesure de comparer son mémoire du 31 à celui que j'ai présenté le 23 et d'en tirer leurs propres conclusions. Je maintiens ce que j'y affirme et soutiens que le mien est le meilleur, le mieux fondé. Je constate avec plaisir que M. Ronald Atkey m'accorde son appui.

Ceci étant dit, il est nécessaire, par simple honnêteté envers moi-même, que j'ajoute quelque chose que j'estime digne de mention: le 31 août, en présentant *son* mémoire, l'honorable Otto Lang a parlé de *mon* point de vue. Il s'est gravement trompé à deux égards, ce qui l'a amené à faire des déclarations erronées quant au sens de mes propos.

En premier lieu, il remonte à l'année 1966 et cite un essai que j'ai rédigé pour le McGill Law Journal de 1966-1967 et qui s'intitulait *The Process of Constitutional Amendment for Canada*. Il affirme que la citation qu'il fournit montre qu'à ce moment j'acceptais l'interprétation très large de l'article 91(1) de 1949 que lui-même et ses conseillers défendent maintenant, et que ma position actuelle contredit donc l'attitude que j'ai adoptée à ce sujet par le passé. Sauf le respect que je lui dois, j'affirme que quiconque a lu mon essai de 1966 en entier verra de lui-même que le ministre se trompe.

De toute façon, je dois souligner que le Ministre a omis des expressions essentielles dans l'extrait qu'il cite. Après avoir cité la première phrase, il indique qu'il en *omet* quelques unes par des points de suspension qui servent habituellement à sauter des passages. Ce qu'il ne dit pas toutefois c'est qu'il omettait un peu plus de cent mots, avant de reprendre la suite de mes propos. Je cite maintenant le passage intégral, en soulignant les mots que le ministre citait. Ceux qui ne sont pas soulignés

(The "section" referred to in the first sentence quoted is section 6 of part I of the Fulton-Favreau Formula of 1965.)

The latter section waters down very considerably the powers given the Parliament of Canada in 1949. For example, a change in "the principles of proportionate representation of the provinces in the House of Commons" would require under the Formula a statute of the Parliament of Canada followed by the concurrence of at least two-thirds of the provinces having at least fifty per cent of the population of the country. As stated earlier, the 1949 statutory powers of the Canadian Parliament were essentially the same as those the Canadian Parliament had between 1867 and 1949 by virtue of joint addresses not requiring consultation with the provinces. The substance of power and decision-making did not change in 1949, only the form of its exercise. Hence Section 6 of the 1964 Formula does embody a reduction of federal power in relation to 1867 and 1949. It represents a major concession by the Federal Government to the Provinces, no doubt in an effort to win their agreement to the over-all Formula. The Federal Government gets little credit for this from anyone, when in fact it deserves a great deal of credit for seeking to meet provincial complaints in this reasonable way.

The full passage, especially with its internal reference to another part of the essay, supports me in my present position and not the Minister. The full passage makes it clear that, as between 1966 and 1978, I have been consistent in my views. Out of abundant caution, let me spell this out. On August 23rd of this year I told the Committee that I considered section 91(1) of 1949 should be read as synonymous with the fourth principle of the Favreau White Paper, so that the phrase "Constitution of Canada" in the former would *not* include anything "directly affecting federal-provincial relationships", the key phrase of the latter. In 1966, in words omitted by the Minister in his partial quotation, I said: "As stated earlier, the 1949 statutory powers of the Canadian Parliament were essentially the same as those the Canadian Parliament had between 1867 and 1949 by virtue of joint addresses not requiring consultation with the provinces. The substance of power and decision-making did not change in 1949, only the form of its exercise." In both statements then I am saying the same thing, i.e. that the established principles about joint addresses and the 1949 amendment of the *B.N.A. Act* should be read together as comprising a single system of amendment, which necessarily means that basic changes directly affecting federal-provincial relationships are not reached by the statutory amending power in section 91(1) of the *B.N.A. Act*.

In the 1966 essay, I did not make this explicit, but it was necessarily implied. In the 1966 essay, I used the example of the method of calculating the quota of members according to population for a province in the House of Commons, as an

sont ceux qu'il a omis. (L'article dont il est question dans la première phrase citée est l'article 6 de la partie 1 de la formule Fulton-Favreau de 1965.)

Ce dernier article dilue considérablement les pouvoirs conférés au Parlement du Canada en 1949. Par exemple, une modification des «principes de représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes» nécessiterait, en vertu de la formule, l'adoption d'une loi du Parlement du Canada ainsi qu'une majorité d'au moins les deux tiers des provinces qui comptent au moins 50% de la population du pays. Comme on l'a déjà déclaré, les pouvoirs réglementaires conférés en 1949 au Parlement canadien étaient essentiellement les mêmes que ceux qu'il détenait entre 1867 et 1949, en vertu d'adresses communes ne nécessitant pas la consultation avec les provinces. Le pouvoir et le processus de prise de décision n'ont, en 1949, pas changé quant au fond mais seulement quant à la forme. Par conséquent, l'article 6 de la formule de 1964 comporte bel et bien une diminution du pouvoir fédéral par rapport à 1867 et à 1949. Il constitue une concession majeure du gouvernement fédéral aux provinces, effort qui sans nul doute a été consenti dans le but d'obtenir leur accord pour l'adoption de la formule globale. On n'a exprimé que peu de reconnaissance au gouvernement fédéral pour ce geste, alors qu'il en méritait tant et plus pour avoir tenté de satisfaire aux exigences provinciales d'une façon raisonnable.

La citation intégrale, notamment dans le passage où il y est fait référence à une autre partie de l'essai, vient appuyer ma position actuelle et non pas celle du ministre. Elle montre bien qu'entre 1966 et 1978, je ne me suis pas contredit. Comme on n'est jamais trop prudent, permettez-moi de bien éclaircir cette affaire. Le 23 août dernier, j'ai déclaré devant le Comité que j'estimais que l'article 91(1) de 1949 devait être interprété comme reprenant fidèlement le quatrième principe du Livre blanc du ministre Favreau, si bien que l'expression «Constitution du Canada», dans le premier ne comprendrait rien qui «toucherait directement les relations fédérales-provinciales», l'expression clé du dernier. En 1966, dans un passage omis par le ministre dans sa citation tronquée, je déclarais: «Comme on l'a déjà déclaré, les pouvoirs réglementaires conférés en 1949 au Parlement canadien étaient essentiellement les mêmes que ceux qu'il détenait entre 1867 et 1949 en vertu d'adresses communes ne nécessitant pas la consultation avec les provinces. Le pouvoir et le processus de prise de décision n'ont en 1949, pas changé quant au fond mais seulement quant à leur forme.» Dans les deux déclarations, je dis donc la même chose, soit que les principes établis en ce qui concerne les adresses communes et la modification de 1949 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique doivent être lus de pair et interprétés comme constituant un seul et unique système de modification, ce qui signifie nécessairement que les modifications essentielles touchant les relations fédérales-provinciales ne peuvent être effectuées en vertu du pouvoir de modification réglementaire prévu à l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

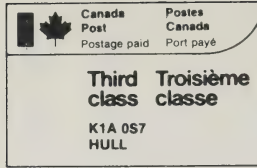
Dans mon exposé de 1966, cette idée n'était pas explicite, mais elle était nécessairement sous-entendue. J'avais alors cité, comme exemple de modification permise par le nouveau pouvoir d'amendement statutaire de 1949, la méthode utilisée

example of something within the new statutory amending power of 1949, because that matter had been dealt with by joint addresses without provincial concurrences before 1949. I also pointed to the other matters dealt with in this way between 1967 and 1949, as listed in Chapter II of the Favreau White Paper. If that list is consulted, it will be seen to include also some redefinition of Senate divisions in 1915. Except for these positive examples of quite limited scope, I did not deal further in detailed definition of the meaning of section 91(1) of 1949 in my essay of 1966. It has of course become necessary to do so this year, because of the basic character of Constitutional changes now seriously proposed, such as the abolition of the present Senate and its replacement by a new Second Chamber. So, I have had to develop the negative side of my thesis of 1966, with the results I explained in my submission to the Committee on August 23rd.

I now conclude by correcting the second respect in which the Minister was in error in stating what he thought were my views. When discussing Constitutional conventions, he stated in effect that my main point was that the convention given in the fourth principle of the Favreau White Paper of 1965 had legally invalidated the terms of the *B.N.A. Act* of 1949 that enacted section 91(1). He implies that I said a statement in a Parliamentary White Paper of 1965 could amend the British statutory provision of 1949. I did not say this. Rather, I said of the British statute that there was much uncertainty about the scope of the phrase "Constitution of Canada" from the day it was enacted in 1949. The Favreau White Paper supports me in this. Accordingly, my true position is that the conventions about joint addresses and provincial concurrences were just the same in 1949 as they were stated to be in 1965; and they are the same today. Thus, in 1949, the rules about joint addresses were the relevant context in relation to which the 1949 amendment of the *B.N.A. Act* was enacted. So, I say again the conventions should be used in aid of the interpretation of 91(1) of the 1949, in the manner and with the results I explained on August 23rd, in relation to the very basic issues now seriously before us.

pour établir le nombre des députés en fonction de la population de chaque province représentée à la Chambre des communes, car avant 1949, on avait par tradition procédé par une adresse commune des deux Chambres sans obtenir préalablement le consentement des provinces pour régler ce genre de question. J'avais aussi rapporté les autres occasions où l'on avait agi de la sorte entre 1868 et 1949, comme en fait état le chapitre II du Livre blanc Favreau. Il est à noter que cette liste fait aussi état d'une certaine redéfinition des divisions sénatoriales en 1915. Hormis l'énumération de ces exemples concrets de portée très limitée, je n'ai pas cherché, dans mon essai de 1966, à préciser davantage le sens du paragraphe 91(1) de la Constitution de 1949. J'ai dû le faire toutefois cette année, en raison du caractère fondamental des modifications constitutionnelles qu'on envisage sérieusement d'apporter prochainement, comme l'abolition du Sénat actuel pour le remplacer par une nouvelle deuxième Chambre. Il m'a donc fallu développer le côté négatif de ma thèse de 1966, avec les résultats que j'ai expliqués dans le mémoire présenté au Comité le 23 août dernier.

En terminant, je voudrais rectifier la fausse interprétation que semble se faire le ministre de mes opinions. En discutant des accords constitutionnels, il avait affirmé en effet que mon principal argument était que les conventions énoncées dans le quatrième principe du Livre blanc Favreau de 1965 rendaient légalement nulles les dispositions de l'A.A.N.B. de 1949 qui avaient amené la promulgation du paragraphe 91(1). Implicitement, il me fait dire qu'un Livre blanc parlementaire de 1965 peut amener une disposition législative britannique de 1949. Ce n'est pas ce que j'ai dit. Au contraire, j'ai dit que, depuis son entrée en vigueur, la loi britannique de 1949 avait entraîné beaucoup d'incertitude quant à la portée à donner à l'expression «Constitution du Canada». Le Livre blanc Favreau me donne raison sur ce point. Je suis donc convaincu, en réalité, que les conventions relatives aux adresses conjointes et à l'assentiment des provinces étaient en 1949 tout à fait identiques à celles qui existaient, semble-t-il en 1965, et elles n'ont pas changé depuis. Par conséquent, ce sont bien les principes régissant les adresses conjointes qui ont donné lieu à l'adoption de l'amendement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1949. Ainsi, je dois dire, une fois de plus qu'on devrait tenir compte de ces conventions dans l'interprétation qu'on donne de paragraphe 91(1) de 1949, et le faire de la façon et avec les résultats que j'ai décrits dans mon exposé du 23 août, relativement aux questions fondamentales dont nous sommes saisis actuellement.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Dr. W. S. Tarnopolsky Professor of Law Osgoode Hall York
University

Dr. W. R. Lederman Professor of law, Queen's University

M. W. S. Tarnopolsky, professeur de droit, Osgoode Hall,
Université York;

M. W. R. Lederman, professeur de droit, Université
Queen's.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Wednesday, September 13, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 13

Le mercredi 13 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Flynn
Bird	Fournier
Buckwold	(<i>de Lanaudière</i>)
Denis	Forsey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Beatty	Dinsdale
Breau	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)
Bussières	Goodale
Caccia	Guay
Collenette	Knowles (<i>Winnipeg</i>
Dawson	<i>North Centre</i>)

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Grosart	Roblin
Hicks	Smith (<i>Colchester</i>)
Langlois	van Roggen—(15)
McIlraith	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	MacDonald (Miss)
Laprise	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lawrence	McGrath
Lee	Stanfield
	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Wednesday, September 13, 1978:

Mr. Alkenbrack replaced Mr. Stanfield.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le mercredi 13 septembre 1978:

M. Alkenbrack remplace M. Stanfield.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 13, 1978
(22)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:50 o'clock a.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bird, Buckwold, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin and van Roggen.

Other Senator present: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Alkenbrack, Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Goodale, Guay, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) and Mr. Whittaker.

Witness: Professor R. Simeon, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978.*)

Dr. R. Simeon made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the opening statement of Professor Simeon be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings. (*See Appendix "CC-6"*)

At 12:08 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock this day.

Le cogreffier du Comité

Richard Dupuis

Joint Clerk of the Committee

AFTERNOON SITTING
(23)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:10 o'clock p.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Buckwold, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin and van Roggen.

Representing the House of Commons: Messrs. Alkenbrack, Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Guay, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) and Mr. Whittaker.

In attendance: Mr. Peter Dobell, Advisor to the Committee.

Witness: Mr. Maxwell Yalden, Commissioner of Official Languages.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978.*)

The witness answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 13 SEPTEMBRE 1978
(22)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 50 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Buckwold, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin et van Roggen.

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Alkenbrack, Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Goodale, Guay, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*) Lee, M^{lle} MacDonald, (*Kingston et les Îles*) et M. Whittaker.

Témoin: Le professeur R. Simeon, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978.*)

M. R. Simeon fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Que la déclaration préliminaire du professeur Simeon soit jointe en annexe au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui. (*Voir appendice «CC-6»*).

A 12 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(23)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Buckwold, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Grosart, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Roblin et van Roggen.

Représentant la Chambre des communes: MM. Alkenbrack, Beatty, Breau, Caccia, Collenette, Dawson, Guay, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Lee, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*) et M. Whittaker.

Aussi présent: M. Peter Dobell, conseiller du Comité.

Témoin: M. Maxwell Yalden, commissaire aux Langues officielles.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978.*)

Le témoin répond aux questions.

On motion of Mr. Breau, it was agreed,

That the honourable Senator van Roggen be elected acting Chairman of the Committee for the meeting on Thursday, September 14, 1978.

The Committee agreed to hear the evidence of Mr. Arthur Maloney, Ombudsman for Ontario via a telephone Conference Call.

At 3:35 o'clock p.m. the Committee adjourned until Thursday, September 14, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

Sur motion de M. Breau, il est convenu,

Que l'honorable sénateur van Roggen assume la vice-présidence du Comité pour la séance du jeudi 14 septembre 1978.

Le Comité convient d'entendre les témoignages de M. Arthur Maloney, ombudsman de l'Ontario, par le biais d'un appel conférence.

A 15 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 14 septembre 1978, à 9 h 30.

Le cogreffier du Comité

G. A. Birch

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 13, 1978

• 0951

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You will know Professor Simeon already, so I will not spend any more time introducing him again.

Professor Simeon has prepared a rather long opening statement. He does not intend to read it this morning, but to address himself to certain sections of this brief, and he would like us to print this longer brief as an appendix to today's proceedings.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I now invite Professor Simeon to make his opening statement.

Professor R. Simeon (Professor of Political Science, Queen's University): Thank you, Mr. Chairman, members of the Committee. I would very much like to thank you for giving me the opportunity to talk to you today. I should say at the outset that I speak for myself, as an individual, rather than as a spokesman for the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's which I direct, or as a spokesman for any other group.

What I would like to do is to comment on some aspects of Bill C-60 and of the procedures for constitutional change in light of a short analysis of some of the problems of Canadian federalism.

I should also say at the outset that I remain rather pessimistic about the outcome of the present debate. If one looks at it, one sees more and more that fundamental disagreement exists at so many levels about whether or not there is some kind of a critical problem requiring major changes in the Canadian political system; about the dimensions and causes of that problem, if there is one; about the procedures to be followed in reaching change. Certainly when one looks at the really fundamental differences in concepts of the Canadian community that are in play here, it seems that they are extraordinarily difficult to resolve.

In fact it seems to me that the dilemma we face is a frightening one, and that is: because of the fundamental lack of consensus we are forced to seek a new settlement, but because of that very same lack of consensus we are unable to agree on one. I do not think there is any easy way out of that as the constitutional debate over the last few years has shown.

I also have some considerable doubts about the effectiveness of constitutional engineering. It is very difficult to predict the long run effect of institutional changes. It is not easy to use the constitution to alter existing political and social realities. Really one can only be successful if it reflects them.

So I think we have to be very modest about what can be achieved. The constitution really is not the primary cause of our discontent nor, I think, is it the only solution.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 13 septembre 1978

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous connaissez déjà le professeur Simeon, par conséquent je ne vais pas m'attarder à le présenter de nouveau.

Le professeur Simeon a préparé une déclaration d'ouverture plutôt longue. Il n'a pas l'intention de la lire ce matin, mais reprendra plutôt certains articles de son mémoire; il désire que nous imprimions ce long mémoire en appendice au compte rendu du jour.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'invite donc le professeur Simeon à prendre la parole.

M. R. Simeon (Professeur de sciences politiques, Université Queen): Je vous remercie, monsieur le président, de même que les membres du comité. Je vous suis reconnaissant de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui. Je dois dire au départ que je parle en mon nom propre, en tant que particulier plutôt qu'au nom de l'Institut des relations intergouvernementales de Queen's, que je dirige en tant que porte-parole d'un autre groupe.

Mes remarques concernent tout d'abord certains aspects du Bill C-60 et les procédures concernant le changement constitutionnel à la lumière d'une courte analyse de certains problèmes du fédéralisme canadien.

Je dois dire dès maintenant que je demeure plutôt pessimiste quant aux résultats des discussions actuelles. Si nous y regardons de près, nous nous rendons compte qu'il y a de plus en plus un désaccord fondamental à certains paliers, et sur plusieurs questions: y a-t-il ou non un problème critique exigeant des changements importants dans le système politique canadien? Quelles sont les dimensions et les causes de ce problème, s'il existe? Quelles méthodes utiliser pour apporter des changements? Lorsque nous examinons les différences vraiment fondamentales qui existent dans les notions concernant la communauté canadienne, qui sont en jeu ici, j'en conclus qu'elles sont extrêmement difficiles à aplanir.

Le dilemme auquel nous faisons face fait peur parce que, à cause du manque de consensus fondamental, nous sommes forcés de chercher un nouveau règlement, mais à cause de ce manque ce consensus nous ne pouvons tomber d'accord sur un règlement. Je ne crois pas qu'il y ait une façon facile de s'en sortir, comme les discussions sur la constitution l'ont prouvé depuis quelques années.

J'ai également des doutes sérieux sur l'efficacité d'une action sur les mécanismes constitutionnel. Il est très difficile de prédire les effets à long terme de changements institutionnels. Il n'est pas facile de se servir de la Constitution pour modifier la réalité politique et sociale existante. Nous ne pouvons réussir que si nous pouvons traduire ces réalités.

Je pense donc que nous devons être très modestes quant à nos réalisations. La Constitution n'est pas vraiment la cause première de notre mécontentement ni non plus la seule solution, à mon avis.

[Text]

The Canadian crisis has several dimensions and causes, and of course all of them are linked to each other, but both scholars and politicians I think, differ in the weights that they assign to each of these dimensions; these differences in turn then determine the nature and direction of the proposals they make.

• 0955

The three major dimensions of the problem that I discuss in my longer paper are the relationship between language groups, the relationship between the national society and regional society, and the relationship between governments.

The federal government's proposal in Bill C-60 and in the White Paper focus primarily on language and region. I think their main weakness lies in the relative lack of attention to the mechanisms of intergovernmental relation and to the division of powers. In general, it seems to me that the Canadian crisis, if one can call it that, results from a decline in the political effectiveness of the central government, on one hand, and then the growth of provincial power on the other. Hence, the two primary needs are for changes to increase the representative capacity of the central government and to improve the relations between it and the provinces.

So, put another way, constitutional change must address itself really to three kinds of issues and three sets of institutions, those of the central government, those of the provincial governments, and those which define and arbitrate the federal relationship itself. And here I would include the Supreme Court, the division of powers, the Head of State, the machinery of intergovernmental relations and the Second Chamber. And indeed in Clause 30 of Bill C-60, which sets out the major institutions of Canada, I would like to see that third category listed explicitly there in addition to the institutions of the central government, the provinces and the territories.

Well, in the paper I do discuss the focus on language in Bill C-60. I discuss it largely in terms of a general support for the specific provisions, although with some difficulty, but with some pessimism about the ability of provisions such as that either to achieve the goal of preserving francophone communities outside Quebec or if convincing Quebecers of the desirability of maintaining Confederation. So I am for language rights but I am not sure they will have the effect that some people might desire.

I would like now to turn to the two other questions, that of regionalism and the relationship between governments. In recent years regional identities seem to have strengthened, regional economies have become more diverse and conflicts between them much more intense. Increasingly provinces seem to be emerging as distinct societies with a strong desire to chart their own destinies. And events since November 1976, it seems to me, have heightened rather than diminished the sense of regional alienation and regional conflict. And just as the language issue resolved in part around the question of which level of government can best represent and speak for linguistic interest and around the question of where accommodation between the linguistic groups will be achieved, so it is, it seems to me, with regionalism. So the question is, are federal politi-

[Translation]

La crise canadienne a plusieurs dimensions et plusieurs causes, liées les unes aux autres, mais les savants et les politiciens ne sont pas du même avis sur l'importance à accorder à chacune de ces dimensions. Ces opinions différentes se reflètent dans la nature et l'orientation de leurs propositions.

Dans mon exposé plus complet, je traite d'un problème dont les trois aspects principaux sont les rapports entre les groupes linguistiques, les rapports entre la société nationale et la société régionale, et les rapports entre les gouvernements.

Les propositions du gouvernement fédéral contenues dans le projet de loi C-60 et le Livre blanc traitent surtout de la langue et des régions. Selon moi, leur principale faiblesse vient de ce qu'elles n'accordent pas assez d'attention aux mécanismes des rapports intergouvernementaux et au partage des pouvoirs. En général, la crise canadienne, si on peut l'appeler ainsi, résulte d'une baisse de l'efficacité politique du gouvernement central, d'une part, et de l'accroissement du pouvoir provincial de l'autre. En conséquence, il faut apporter deux changements primordiaux, c'est-à-dire augmenter la capacité représentative du gouvernement central et améliorer les rapports entre ce gouvernement et les provinces.

Autrement dit, la réforme constitutionnelle doit traiter surtout de trois questions, de trois sortes d'institutions, celles du gouvernement central, celles des gouvernements provinciaux et celles qui définissent et arbitrent les rapports avec le gouvernement fédéral lui-même. Dans cette dernière, j'implique la Cour suprême, le partage des pouvoirs, les chefs d'État, les relations intergouvernementales et la deuxième chambre. J'aimerais qu'on inclue cette troisième catégorie à l'article 31 qui énumère l'élément constitutif de la fédération canadienne, en plus du gouvernement central, des provinces et des territoires.

Dans mon mémoire, je traite de l'importance accordée aux langues dans le projet de loi C-60. Je me place surtout du point de vue de l'appui que reçoivent les dispositions elles-mêmes, bien qu'avec une certaine difficulté, et je parle avec un certain pessimisme de la possibilité que ces dispositions atteignent l'objectif qui est de préserver les collectivités francophones à l'extérieur du Québec ou de convaincre les québécois qu'il est souhaitable de conserver la confédération. J'appuie les droits linguistiques, mais je ne suis pas certain qu'ils auront l'effet recherché par certains.

J'aimerais maintenant passer aux deux autres questions, celle du régionalisme et celle des rapports entre les gouvernements. Ces dernières années, les identités régionales semblent avoir gagné en force, les économies régionales se sont diversifiées, et les conflits entre elles sont devenus beaucoup plus intenses. Les provinces semblent de plus en plus s'affirmer en tant que sociétés distinctes souhaitant vivement présider à leur propre destinée. Les événements qui se produisent depuis novembre 1976 me semblent avoir augmenté plutôt qu'il réduit le sentiment d'aliénation et de conflit des régions. Le régionalisme me semble, comme la question linguistique, toucher la question de savoir quel niveau de gouvernement peut mieux représenter les divers intérêts et la question de savoir si l'on peut trouver un *modus vivendi* pour les divers groupes. Il s'agit

[Texte]

cians and federal institutions effectively able to represent and reconcile divergent regional opinions or are these opinions and interest to be expressed through provincial governments? Well, it seems to me, although I hesitate to say it in this form, that there is considerable evidence that the federal government's own capacity to play this role of representing and then reconciling regional interests have declined. Partly that is because party discipline in the House of Commons to some extent restricts the ability of members to speak out publicly for their regions, to form party caucuses and so on.

The increased complexity of government itself means the cabinet members have come really more to be managers of their departments than of policy and less powerful spokesmen for regional interests, which I think was somewhat more common in the past. The growth of the power of the Prime Minister, accentuated by the role of the media in shaping the style of political campaigning further reduces the role of the regional spokesman within parties.

Most important, it seems to me, the national parties have been unable to develop support in all regions, and that of course has been greatly exaggerated by the effects of the electoral system. So that for whole long periods of time then whole regions feel themselves frozen out of full representation in Ottawa, and that surely is in itself a major cause of regional alienation.

So national political institutions seem unable really to play this role as the central arena for reconciling regional and national interests. And indeed we know that in many parts of the country their policies are often seen as unrepresentative, ineffective or unfair. Well, I do not believe these failures are the failures of any one government or one party; they are built into the system. Nor should we blame our institutions entirely because they are in part victims of the growing range of differences which must be bridged.

But this analysis does suggest the necessity to somehow strengthen the integrative potential of the central government. Federal politicians can and should effectively represent regions and, perhaps even more important, should be able to generate policies which somehow transcend region and assert a broader national interest. In this view, then, I would think a condition for Ottawa's retaining broad powers in a jurisdictional sense hinges on revitalization of federal institutions.

• 1000

Bill C-60 would do this mainly through the House of the Federation, which would transform the Senate into a regionally representative body and which would also include an important element of proportional party representation. While provincial legislatures are given a role in selecting half the members, it is not designed to represent provincial governments. Indeed, in the long run, I think it perhaps is designed to undermine their capacity to claim to speak for regions. I guess that is the fundamental difference between the government's proposal and all those various proposals that have been made for a House of the Provinces.

[Traduction]

donc de savoir si les institutions et les hommes politiques fédéraux peuvent vraiment représenter et concilier les différentes opinions des régions, ou si ces opinions et intérêts sont mieux représentés aux gouvernements provinciaux. Bien que j'hésite à le dire, il me semble y avoir de nombreuses preuves que le gouvernement fédéral a vu diminuer sa capacité de jouer son rôle de représentation et de conciliateur. Cela découle en partie de la discipline d'un parti à la Chambre des communes qui empêche dans une certaine mesure les députés de parler publiquement au nom de leur région, de former des caucuses, etc.

Le gouvernement lui-même devenant de plus en plus complexe, les membres du Cabinet administrent beaucoup plus un ministère qu'une politique et ont perdu de l'importance en tant que porte-parole des régions, ce qui était beaucoup plus courant par le passé. L'accroissement du pouvoir du premier ministre, accentué par le rôle que jouent les médias d'information dans le style donné aux campagnes politique, réduit d'autant le rôle des porte-parole régionaux au sein des partis.

Ce qui est, selon moi, le plus important, c'est que les partis nationaux ont été incapables de s'assurer l'appui de toutes les régions, et il en est résulté une dichotomie accentuée par les effets du système électoral. Pendant de longues périodes, des régions entières se voient nier une représentation pleine et entière à Ottawa, ce qui est sûrement une des principales causes de l'aliénation des régions.

Les institutions politiques nationales semblent donc incapables de jouer leur rôle d'arène centrale où les intérêt nationaux et régionaux sont conciliés. De nombreuses régions du pays trouvent que les politiques nationales ne sont pas représentatives, sont inefficaces ou injustes. Je ne crois pas que ces lacunes soient le fait d'un gouvernement ou d'un parti en particulier; elles sont inhérentes au système. Nous ne devrions pas non plus rejeter tout le blâme sur nos institutions, parce qu'elles sont les victimes de divergences croissantes qu'il faut réconcilier.

On peut voir cependant d'après cette analyse qu'il est nécessaire de renforcer la capacité d'intégration du gouvernement central. Les hommes politiques fédéraux peuvent et devraient représenter efficacement les régions et, ce qui est peut-être encore plus important, ils devraient être en mesure d'élaborer des politiques transcendant dans une certaine mesure les intérêts des régions et affirmant un intérêt national plus large. A cet égard, je pense qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral revitalise les institutions fédérales s'il veut garder des pouvoirs étendus en matière de juridiction.

Grâce au Bill C-60, il serait possible d'atteindre cet objectif par l'intermédiaire de la Chambre de la fédération qui transformerait le Sénat en un organisme représentatif des provinces, organisme au sein duquel le système proportionnel de représentation des partis jouerait un rôle important. Cet organisme n'est pas conçu pour représenter les gouvernements provinciaux quand bien même les assemblées législatives provinciales auraient le beau rôle d'en choisir la moitié des membres. En fait je pense que, à long terme, on vise ainsi à réduire leur rôle de porte-parole des régions. Telle est, je pense, la différence fondamentale entre la proposition du gouvernement et toutes

[Text]

While the idea is intriguing, I do have some important reservations about it. It is very hard to speculate on what the effects would be. Some people seem to feel it would be just another patronage body, others that it has the potential to become a very powerful representative body, rivalling the House of Commons. The dilemma is thus that on the one hand it might end up not effectively defending regional interests, and therefore not achieve its goal; but on the other hand if it does do so, it seems to me it is likely to undermine the supremacy of the House of Commons, and the principles of cabinet government. It seems to me, therefore, that it is a kind of awkward and confusing hybrid.

What I would have preferred is far more consideration of ways to improve the ability of parties and the House of Commons to act as regional representatives. There are lots of possibilities there, although I do not think they have been given enough attention and been developed fully enough, and certainly some of them would also tend to change cabinet government and Parliamentary government as we know it.

Thus there are proposals either for full proportional representation, or for some part of it, to provide more regionally representative party caucuses. Proportional representation would, in the short run, certainly provide a better fit between seats and votes. In the longer run, it could well give rise to a much more fragmented party system, and to permanent minority or coalition governments. If the proportional representation constituencies were based on provinces, it might also encourage the emergence of parochial provincial parties—a B.C. party, an Alberta party, and so on—in the national Parliament. Nevertheless, I think I am generally in favour of a greater element of proportionality and I welcome its presence, therefore, in Bill C-60, but again I would put that into the House of Commons, if possible, rather than in the House of the Federation.

But other more modest changes in the Commons are also possible. They would require, I think, probably some move away from party discipline and a strengthening of the independence of committees. Probably the most important change here lies largely beyond the realm of constitutional engineering: that is somehow to strengthen the parties so as to provide a greater integration and linkage between federal and provincial parties and to increase the ability of the major parties to win national support. Both the American and the German party systems really do a much better job of integrating national and regional politics, and of injecting local needs into the national legislature than, I think, does our own party system.

[Translation]

les propositions qui ont été faites en vue de la création d'une Chambre des provinces.

Cette idée est certes intrigante, et j'aurais quelques réserves importantes à formuler à son propos. Il est très difficile de prévoir quelles pourraient être les incidences d'une telle mesure. Certains semblent penser qu'il s'agirait simplement d'un autre organisme ayant un caractère de protection, alors que d'autres estiment que ce pourrait être un organisme représentatif très puissant qui rivaliserait avec la Chambre des communes. D'une part, par conséquent, cet organisme risque de ne pas défendre les intérêts régionaux de façon efficace et, par conséquent, de ne pas atteindre les objectifs qui lui ont été fixés, mais, d'autre part, s'il défend efficacement ses intérêts, il me semble fort peu probable qu'il menace la suprématie de la Chambre des communes et donc les principes d'un gouvernement mené par le cabinet. Il me semble par conséquent, qu'il s'agit là d'un organisme hybride, peu commode et pouvant entraîner la confusion.

J'aurais préféré que l'on s'intéresse davantage aux méthodes permettant d'améliorer le rôle des partis et de la Chambre des communes en tant que représentants des régions. Il existe beaucoup de possibilités à cet égard; je ne pense pas que l'on se soit suffisamment penché sur elles, qu'on les ait suffisamment exploitées, et, d'ailleurs certaines de ces propositions pourraient modifier le système de gouvernement par le cabinet et le système de gouvernement parlementaire que nous connaissons.

Certaines propositions, donc, prévoient une représentation proportionnelle totale ou partielle de façon que les caucus des partis soient représentatifs sur le plan régional. A court terme, le système de représentation proportionnelle aurait une incidence bénéfique sur les rapports entre le nombre de sièges et le nombre d'électeurs. A long terme, ce système pourrait se traduire par l'apparition d'un grand nombre de partis et l'existence en permanence, de gouvernements de coalition ou de gouvernements minoritaires. D'autre part, ce système de représentation proportionnelle pourrait entraîner l'apparition de partis provinciaux, un parti de la Colombie-Britannique, un parti de l'Alberta et ainsi de suite, au sein du Parlement national. Quoiqu'il en soit, je suis en faveur du principe de la proportionnalité et, par conséquent, je suis heureux que l'on ait fait des propositions dans ce sens dans le Bill C-60; cependant, je préférerais que ce principe profite à la Chambre des communes si possible, plutôt qu'à la Chambre de la fédération.

Il est également possible de procéder à quelques changements modestes au sein de la Chambre des communes. Ces changements exigeraient probablement, je pense, que l'on s'écarte quelque peu du principe de la discipline de parti et que l'on renforce l'indépendance des comités. Il est possible que le changement le plus important auquel il serait nécessaire de procéder à cet égard ne relève pas du domaine de la modification constitutionnelle; il s'agirait de renforcer les partis afin de resserrer les liens qui unissent les partis fédéraux et les partis provinciaux et ce, pour mieux permettre aux principaux partis de recevoir un appui à l'échelon national. Aux États-Unis comme en Allemagne, le système des partis parvient beaucoup mieux à relier les politiques nationales et les politiques régio-

[Texte]

So, again, I would differ from Bill C-60 in placing less emphasis on the House of the Federation and more on the House of Commons and the parties.

However, even if it were possible in that way to revitalize central institutions, it is unlikely that they could fully accommodate all regional disagreement. The House of Commons necessarily operates on the principle of majority rule, which will mean in turn that on some issues French-Canadians are going to fear being swamped by English-Canadians, on other issues Westerners or Maritimers will fear being overruled by central Canada. So long as so many of our political divisions in Canada do pit language against language or region against region that dilemma will remain. Indeed, one might say one of the largest challenges for politicians is somehow to redefine our politics so it is not always about those kinds of divisions. Nor, at least in the short run, will a more representative federal government reduce the powers or claims of provincial governments. That, it seems to me, is the fundamental problem.

It is through governments that regional and language tensions are given political expression. The Canadian crisis has really taken the form of relations of the Government of Quebec to Ottawa and the other provinces and of the provinces in general to the federal government. Regional alienation from Ottawa and provincial aspirations to develop their own societies are very much opposite sides of the same coin.

• 1005

The competition between governments is first a competition about representation: which level best represents regional and linguistic interests? It is, second, based on conflicting policy priorities stemming from the fact that federal institutions tend to argue for what they perceive to be the national or the majority interests, and the provinces speak for the particular social and economic needs of their provinces.

These elements have increasingly combined in what we might call a kind of competitive state-building at the two levels, in which each seeks to control all the levers of policy to promote the development of its own region. This suggests that the central task for constitution-making lies not so much in reforming central government institutions as in regulating and somehow making more effective this intergovernmental linkage. Therefore I think we are directed as a first order of business to examine the division of powers, the machinery of intergovernmental relations, and the role of institutions like the Supreme Court.

Bill C-60 has relatively little to say on these matters, though they are prominent in the preceding White Paper. And here I

[Traduction]

nales, et à faire valoir les besoins des régions au sein des législatures nationales, que dans notre système des partis.

Là encore, je vais m'opposer quelque peu au Bill C-60 en ce sens que j'accorderais moins d'importance à la Chambre de la fédération et que je soulignerais plus le rôle de la Chambre des communes et celui des partis.

Cependant, même s'il était ainsi possible de redonner de la force aux institutions centrales, il est peu probable que celles-ci puissent pleinement résoudre les problèmes qui opposent les régions. La Chambre des communes doit nécessairement fonctionner en vertu du principe majoritaire; de ce fait, les Canadiens français vont craindre d'être balayés par les Canadiens anglais à propos de certains problèmes, et, pour d'autres questions, les gens de l'Ouest ou ceux des Maritimes vont craindre d'être trop dirigés par le Canada central. Ce dilemme ne pourra disparaître tant que les divisions politiques au Canada opposeront une langue contre une autre ou une région contre une autre. Par conséquent, on pourrait affirmer que l'une des plus importantes tâches auxquelles nos hommes politiques devront s'attaquer consistera à redéfinir nos politiques en vue d'éviter ce genre d'opposition. D'autre part, et cela vaut, pour le moins, à brève échéance, même s'il est plus représentatif, le gouvernement fédéral ne réduira pas les pouvoirs ou les revendications des gouvernements provinciaux. À mon avis, tel est le problème fondamental qui se pose.

C'est par le biais des gouvernements que les tensions en matière régionale et linguistique peuvent s'exprimer sur le plan politique. La crise canadienne, c'est en réalité le problème des relations entre le gouvernement du Québec et Ottawa, entre les provinces en général et le gouvernement fédéral. D'une part Ottawa aliène les régions, et, d'autre part, les provinces aspirent à se développer elles-mêmes. Ces deux problèmes opposés sont étroitement liés.

La concurrence qui s'est faite entre les gouvernements porte sur la représentation: quel niveau de gouvernement représente mieux les intérêts régionaux et linguistiques? Elle porte en deuxième lieu sur des priorités de politique contradictoires qui découlent de ce que les institutions fédérales ont tendance à souligner ce qu'elles perçoivent comme étant l'intérêt national ou majoritaire, tandis que les provinces font valoir les besoins sociaux et économiques de chacune d'entre elles.

Ces éléments se sont mêlés de plus en plus et ont fini par favoriser une atmosphère de concurrence entre les deux niveaux de gouvernement où chacun aspirant à devenir État, chacun cherchant à contrôler tous les leviers de la politique afin de favoriser l'exploitation de sa propre région. Cela nous mène à croire que la tâche essentielle dans la formulation d'une constitution réside moins dans la réforme des institutions gouvernementales centrales que dans la régulation et l'amélioration de ces liens intergouvernementaux. Je crois donc que la première chose que nous devons faire est d'étudier le partage des pouvoirs, le fonctionnement des relations intergouvernementales, et le rôle d'institutions comme la Cour suprême.

Le Bill C-60 apporte peu sur ce sujet, bien qu'il occupe une place importante dans le Livre blanc qui a précédé. Et je crois

[Text]

think is its most critical omission. It is essential again that any constitutional revisions provide a framework for constructive dialogue among governments, set out principles for the resolution of conflicts and, most important, provide mechanisms which will facilitate co-operative decision-making.

This view is really based on several assumptions. First, we have in Canada today two orders of government, each exercising very wide powers, commanding formidable bureaucratic and political resources, and controlling a very large portion of revenues and spending responsibilities. In pursuing their goals, each of these governments tends to act in areas at least nominally within the authority of the other: "intrusion" is very much a two-way street. So really we have neither federal nor provincial dominance in the current system, but two very active levels of government. In virtually every important policy area responsibility is shared: both are involved in everything from economic development to consumer protection and so on. This implies again a very high degree of interdependence between them and a strong potential for mutual frustration. It also implies, it seems to me, that if effective national policies are to be developed, some degree of harmony, and even joint decision-making, is essential in many areas. That was very evident in the economic summit that we had last spring, very evident in the recent sales tax dispute which showed that the Federal Government cannot even use the levers of fiscal policy alone. It has been evident even in the last few days as the Federal Government has sought to cut costs, and that has had very important provincial implications. And, of course, all of this frustrates not only governments, but also groups and individuals.

To operate this process, as we know, there has grown up this very large network of federal-provincial and interprovincial relationships quite outside the Constitution. Perhaps that process now rivals the House of Commons in the role of the opposition in its political importance. Increasingly these relationships have become politicized, stressing this competition between rival political executives.

The process has had many successes, and often works well at the level of co-operation among bureaucratic specialists. But it has, I think, very important failings in its ability to resolve conflicts, to develop co-ordinated policy, and to respond to citizen needs. There are very few clear decision rules, deliberations tend to be secretive, public accountability of the governments involved is difficult, and there are relatively few incentives for them to agree.

And of course in this federal and provincial governments bring very different perspectives. Ottawa tends to be the country-builder, emphasizing the need for national leadership, arguing for its basic responsibility for the economy, justifying

[Translation]

que c'est sa lacune la plus grave. Il est encore une fois essentiel que toute révision constitutionnelle fournisse un cadre pour un dialogue constructif entre les gouvernements, établisse des principes de résolution des conflits et, plus important, fournisse des mécanismes capables de faciliter une prise de décision en collaboration.

Ce point de vue se base réellement sur plusieurs hypothèses. Premièrement, nous avons actuellement au Canada deux niveaux de gouvernement, dont tous les deux exercent des pouvoirs très larges, possèdent des ressources bureaucratiques et politiques énormes, et contrôlent une grande partie des responsabilités du revenu et des dépenses. En poursuivant leur objectif, chacun de ces gouvernements a tendance à agir dans des domaines qui tombent, nominalement au moins, sous l'autorité de l'autre: «l'empiètement» se fait décidément des deux côtés. Donc, ni le niveau fédéral ni le niveau provincial ne dominant dans le système actuel; nous avons plutôt deux niveaux de gouvernement très actifs. La responsabilité est partagée dans pratiquement tous les domaines de politique importants: les deux niveaux sont impliqués dans tout, de l'expansion économique à la protection des consommateurs et ainsi de suite. Ceci implique encore une fois un très haut degré d'interdépendance et comporte aussi un fort potentiel de frustration mutuelle. Cela implique également, il me semble, que si des politiques nationales efficaces doivent être développées, il faut un certain degré d'harmonie et même une certaine prise de décision mixte dans beaucoup de domaines. Ce fait a été mis en évidence au sommet économique que nous avons eu au printemps dernier, et dans les disputes récentes sur les taxes de vente qui ont montré ce que le gouvernement fédéral ne peut même pas se servir des leviers de politique fiscale tout seul. Même au cours des derniers jours, où le gouvernement fédéral a cherché à couper les dépenses, cela a été mis en évidence, et cela a eu des implications provinciales très importantes. Et bien sûr, ces choses frustrant non seulement les gouvernements mais également les groupes et les particuliers.

Comme nous le savons, afin de faire fonctionner ce processus, un très grand réseau de relations fédérales-provinciales et interprovinciales s'est créé à côté de la Constitution. Il se peut que ce processus rivalise avec la Chambre des communes, dans de rôle de l'opposition, pour ce qui est de son importance politique. Ces relations deviennent de plus en plus politiques, soulignant cette concurrence entre exécutifs politiques rivaux.

Ce processus a eu beaucoup de succès, il donne souvent de bons résultats au niveau de la collaboration entre fonctionnaires spécialistes. Mais il me semble qu'il présente des lacunes très importantes pour ce qui est de résoudre les conflits, de développer des politiques coordonnées et de répondre aux besoins des citoyens. Il existe très peu de règlement clair de prise de décision; les délibérations ont tendance à être secrètes; il est difficile d'obtenir des comptes-rendus publics des gouvernements en cause; peu de choses les incitent à se mettre d'accord.

Évidemment, les gouvernements fédéral et provinciaux ont des perspectives très différentes. C'est Ottawa qui a tendance à se prendre pour le créateur du pays, mettant l'emphasis sur le besoin d'un leadership national, arguant de sa responsabilité

[Texte]

its action in provincial fields by overriding national needs and so on. Hence it tends to argue that Canada is already the most decentralized federal country—perhaps even too decentralized for it to play an effective role. So decentralization is resisted and there is less willingness to grant provinces a major role in national policy-making.

Many provinces, pursuing their own often very clear-cut development strategies argue then of course for fewer federal intrusions, for more fiscal and jurisdictional powers for themselves, for a greater voice in national policies which affect them, and they are unwilling to grant Ottawa its claim to represent the overriding national interest.

And finally, of course, the Quebec government, indeed every Quebec government since 1960, asserts not only the role of provincial spokesman but also the role of spokesman for a national community, with a fundamental responsibility to seek more autonomy in order to promote the cultural and economic well-being of Quebec.

Hence, when it comes to the division of powers we have these three drives that are now in contention for maintaining and perhaps even enhancing federal power, for extending provincial powers in general, and for a special role for Quebec.

Each of these is very attractive, has major public support in some parts of the country, but each of course engenders deep opposition.

• 1010

Well, along with these governmental demands are the concerns of citizens generally at the costs of duplication, conflict, uncertainty, lack of accountability, and so on; hence the demand for reduced entanglement, for a clearer delineation of the respective powers of government and so on.

When one tries to resolve these competing claims, one sees instantly why the government hesitates to embark on discussions of the division of powers. Here is really where the conflicting conceptions of country and community are greatest, and where the technical complexity of the issues is most baffling. Yet again resolving these problems is the critical problem of Canadian federalism.

Well, what can be done? Can anything be done? First of all, we might just look at the machinery by which these relations are conducted. Certainly the conflict among the country-province—and Quebec—centered views and the need for institutionalizing intergovernmental relations is the reason why I have come to support proposals for some kind of a House of the Provinces which would directly represent the provincial governments at the centre. I think the principle here is far more important than any particular variant of it as has been advanced by the Ontario Advisory Committee, the B.C. government, the Conservative Party, the Bar Association, and so on.

I think the proposal can be seen from two perspectives. First, on the assumption that none of these three types of state

[Traduction]

fondamentale en économie, justifiant ses interventions dans les domaines provinciaux par l'existence de besoins nationaux primordiaux, etc. Donc le gouvernement fédéral a tendance à dire que le Canada est déjà le pays le plus décentralisé du point de vue fédéral—peut-être même trop décentralisé pour jouer un rôle efficace. Il résiste donc à la décentralisation et est moins prêt à donner aux provinces un rôle important dans la formation de politiques nationales.

Beaucoup de provinces, poursuivant une stratégie de développement très précise, réclament, bien sûr, moins d'empiètement du gouvernement fédéral, plus de pouvoirs fiscaux et de juridiction pour elles-mêmes, une plus grande voix dans les politiques nationales qui les touchent; elles ne sont pas prêtes à donner à Ottawa le droit de représenter un intérêt national dominant.

Finalement, le gouvernement du Québec, et, en fait, chaque gouvernement du Québec depuis 1960, revendique non seulement le rôle de porte-parole provincial mais également le rôle de porte-parole d'une communauté nationale, avec la responsabilité fondamentale de chercher une plus grande autonomie afin de favoriser son bien-être culturel et économique.

Donc, pour la question du partage des pouvoirs, trois conceptions s'opposent maintenant; le maintien et peut-être même l'accroissement du pouvoir fédéral, l'élargissement des pouvoirs provinciaux en général, et le rôle spécial pour le Québec.

Chacune de ces conceptions est très attirante, et possède un appui public important dans certaines régions du pays, mais chacune d'entre elles engendre bien sûr, une forte opposition.

En plus des exigences gouvernementales, il y a les citoyens qui s'inquiètent des coûts du chevauchement, des conflits, de l'incertitude, de l'absence de responsabilité, etc; et qui demandent qu'on mette de l'ordre, qu'on définisse plus clairement les pouvoirs respectifs des gouvernements.

Si l'on essaie de résoudre ces demandes conflictuelles, on voit immédiatement pourquoi le gouvernement hésite à se lancer dans des discussions sur le partage des pouvoirs. C'est à ce niveau qu'on voit le mieux les conflits entre les diverses conceptions du pays et de la collectivité, et la nature très complexe de toutes ces questions. Pourtant, la solution de ces problèmes est essentielle au fédéralisme canadien.

Que pouvons-nous faire? Et peut-on faire quelque chose? D'abord, il faut étudier le mécanisme des relations. Le conflit entre les différents points de vue du niveau fédéral, des provinces et du Québec, ainsi que la nécessité d'institutionnaliser les relations inter gouvernementales m'ont amené à appuyer la création d'une chambre des provinces qui représenterait directement les gouvernements provinciaux au centre. Je crois que ce principe est beaucoup plus important que les variantes proposées par le Comité consultatif de l'Ontario, le gouvernement de Colombie-Britannique, le parti conservateur, l'Association du barreau canadien, etc.

On peut considérer ces propositions de deux points de vue. Tout d'abord, si l'on suppose qu'aucun de ces trois éléments

[Text]

building can be defeated because each is too powerful, a House might provide a framework for dialogue among them; one which could be relatively sensitive to popular shifts of opinion in terms of support for each of these three drives.

Second, it is a compromise among them. That is to say, it gives each side something of what it wants but it denies them other things. Thus, the centralist may retain and even perhaps enhance Ottawa's broad powers to intervene, but the price is that this can be done only with a widespread provincial consensus as reflected in the House. To the provincialist it says, yes, you can have a greater voice in national policy but no, you are not going to be able to exercise it independently.

Third, for the public it renders the federal-provincial debate more open; it enhances accountability in that provincial governments will be held directly responsible for the actions of their representatives in it.

This approach to the Second Chamber suggests that its powers would be very limited and the claims made for it should be limited. Primary legislative responsibility must and should remain with the federal and provincial governments. The House of the Provinces would indeed consider all legislation, but would have a direct veto only on federal actions which, as with the use of the spending power or the exercise of some of the emergency powers under peace, order and good government, encroach directly into areas of provincial responsibility. I think it would be inappropriate for this kind of a Second Chamber to be able to initiate legislation.

Indeed, in my view it really would not be so much an integral part of the national Parliament; it is instead really a body in which representatives of the national and provincial governments come together. I think its deliberative and co-ordinating role would be more important than its legislative function.

No institution, and certainly not this one, can guarantee intergovernmental harmony, but I think it does provide some important incentives in that direction. It does require Ottawa to consult in advance of legislation. It gives Ottawa an incentive to use policy instruments which are unambiguously federal which will not lead them into the possibility of being vetoed in the House. It means that if provinces were to take a parochial or obstructionist position, they would do so in the light of national publicity, and would have to accept the consequences.

The two primary objections to such a body are, first, that it would entail the loss of those very important functions which the present Senate now performs very well, especially that of investigating matters of broad public interest and providing the careful, detailed scrutiny of federal legislation. I would be very concerned about losing those roles, but I hope that it would be possible to look to reforms in the House of Commons especially at the committee level to achieve them.

The other and I think more frightening objection is that the House would reinforce the dominance of federal and provincial executives in a system that is already too executive dominated.

[Translation]

constituant l'État ne peut être défait parce qu'ils sont tous trois trop puissants, une chambre des provinces pourrait fournir la tribune nécessaire pour qu'il y ait dialogue entre eux; cette chambre pourrait être sensible aux changements dans l'opinion populaire, dans le degré d'appui qu'elle offre à chacun de ces trois éléments.

Deuxièmement, cette chambre est un compromis. Elle accorde à chacun une partie de ce qu'il veut, tout en lui niant une autre partie. Les centralisateurs pourraient conserver et peut-être même augmenter les vastes pouvoirs d'intervention d'Ottawa, mais ils doivent y mettre le prix, en ce que un consensus provincial général serait nécessaire à la chambre. Les provincialistes joueraient un plus grand rôle dans les politiques nationales, mais ne pourraient exercer de pouvoirs indépendants à cet égard.

Troisièmement, le débat fédéral-provincial serait ouvert au public, les gouvernements provinciaux seraient tenus directement responsables des actions de leurs représentants à la chambre, ce qui augmenterait leur responsabilité.

Dans cette perspective, les pouvoirs de la seconde chambre seraient très limités, et il faudrait donc limiter ceux qu'on veut lui accorder. La responsabilité première en matière de législation doit revenir aux gouvernements fédéral et provinciaux. La Chambre des provinces étudierait toutes les lois, mais n'aurait un droit de veto direct que sur les mesures fédérales qui toucheraient directement des domaines relevant de la compétence provinciale, comme les dépenses, ou certains pouvoirs d'urgence au nom de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. Je ne crois pas qu'une telle chambre devrait pouvoir présenter des projets de loi.

A mon avis, elle ne ferait vraiment pas partie du Parlement national; elle serait plutôt un organisme qui réunirait des représentants des gouvernements national et provinciaux. Son rôle de délibération et de coordination serait beaucoup plus important que son rôle législatif.

Aucune institution, et certainement pas celle-ci, ne peut être une garantie d'harmonie intergouvernementale, mais je crois qu'elle serait un encouragement important. Elle exige qu'Ottawa consulte les provinces avant de présenter des projets de loi. Elle encouragerait Ottawa à se limiter aux domaines exclusivement fédéraux pour éviter la possibilité que ces projets de loi ne soient défaits à la Chambre. Elle signifie que si les provinces faisaient de l'obstruction ou cherchaient à assurer leurs propres intérêts, elles le feraient au vu et su de toute la population et devraient en accepter les conséquences.

Les deux objections principales à une telle chambre sont, tout d'abord, qu'elle perdrait les fonctions très importantes très bien remplies maintenant par le Sénat actuel, surtout celles de faire enquête sur des questions d'intérêt public général et d'étudier soigneusement et en détail les lois fédérales. La perte de ces deux rôles m'inquiéterait, mais j'espère qu'on pourrait les récupérer en apportant des réformes à la Chambre des communes et surtout au système des comités.

L'autre objection qui est selon moi plus effrayante, c'est que la chambre renforcerait la dominance des exécutifs fédéral et provinciaux dans un système qui est déjà trop dominé par

[Texte]

I agree very much with that concern, but again, I think I would seek alternative means within the constitution to limit executive power: in a freedom of information provision, in stronger committees, in altered procedures for confidence votes, and so on at both levels.

Thus I believe that some form of a House of the Provinces is a desirable innovation, though no panacea, and that it would help meet the needs we face now better than would either the government's proposed House of the Federation or an elected Senate. Neither of those is directly aimed at the problem of the intergovernmental relationship.

The other central mechanism of intergovernmental relations is the Supreme Court, but, again, I do not want to say anything about that just now. I would, however, like to say a few words about the division of powers.

• 1015

Few of the recent proposals that have been made have dealt extensively with the division of powers although some suggestions have come from the provinces, and I am certainly most impressed myself with the work that the Bar Association has done. I would like to mention a few principles, though, which I think should guide thinking about this problem.

First, while much can be done at an administrative level to reduce duplication and mutual entanglement, the prospects are decidedly limited. In every federation there is much interpenetration of national and state activities. Nowhere in the world, really, do watertight compartments, in which each level has its own responsibilities and carries them out independently, prevail. Given changing public preferences, emerging policies, the objectives of governments and the interlinking of all different policy areas with each other, it seems to me it is impossible to conceive of any neat final division of responsibilities of that sort. Certainly I think that is where we should really start. Obviously, the more one can do that, the less one needs a body like a House of Provinces, the less room there is for federal-provincial conflict. But I do have doubts about how far we can take that.

Second, the law should recognize the inescapable reality that there will be substantial areas of overlap, that we are likely to have a longer list of concurrent powers than we have now, and again, thinking about it, let us focus on how to develop clear rules about paramouncy and about resolving conflicts.

Third, in any conceivable division of powers which is politically acceptable, national policies in areas like economic planning will depend on actions by both levels of government and therefore will require some form of joint decision-making.

If the provinces continue to control natural resources, for example, which it seems to me inevitable that they will, how could one possibly develop national planning at the federal level without the federal government controlling it.

Fourth, most general propositions which suggest that Ottawa should have the chief economic powers and the prov-

[Traduction]

l'exécutif. Je m'associe à ces inquiétudes, mais je crois qu'on pourrait dans la Constitution trouver le moyen de limiter le pouvoir exécutif: en incluant une disposition sur la liberté de l'information, en renforçant les comités, en modifiant la procédure pour les votes de confiance, etc.

Je crois donc qu'une Chambre des provinces est une innovation souhaitable, bien qu'elle ne soit pas la panacée, et qu'elle répondrait aux besoins présents, mieux que la Chambre de la fédération proposée par le gouvernement ou un Sénat élu. Aucune de ces deux propositions ne s'attaque directement au problème des relations intergouvernementales.

La Cour suprême est le second mécanisme central des relations intergouvernementales, mais je ne voudrais pas en parler pour le moment. Cependant, j'aimerais dire quelques mots au sujet de la répartition du pouvoir.

Certaines des propositions qui ont été faites récemment portent exclusivement sur la répartition des pouvoirs, bien que les provinces aient de leur côté fait certaines suggestions. Je suis particulièrement impressionné par les travaux de l'Association du Barreau canadien. Je souhaiterais mentionner quelques principes qui pourront guider notre réflexion sur ce point.

Bien qu'il y ait beaucoup à faire sur le plan administratif pour réduire le double emploi et la confusion, nos perspectives sont néanmoins limitées. Toute fédération implique un certain degré d'interaction entre les activités de la nation et de l'État. Il n'existe nulle part au monde des compartiments hermétiques, ayant chacun ses propres responsabilités et les exerçant de façon indépendante. Etant donné les variations de l'opinion publique, des politiques adoptées, des objectifs des gouvernements, et étant donné l'interaction des différents domaines où s'exercent ces politiques, il me semble impossible de concevoir une telle séparation nette et définitive des responsabilités. Il est évident que nous devrions partir de là. Plus on tend à cela, moins la nécessité d'une Chambre des provinces se fait sentir, et par conséquent la possibilité de conflit entre le fédéral et les provinces n'en est que plus limitée. Mais cela ne peut pas nous mener très loin.

Deuxièmement, la loi doit reconnaître que le chevauchement est inévitable dans certains domaines, et que la liste des pouvoirs concurrents sera vraisemblablement plus longue qu'elle ne l'est pour le moment. Nous devons donc nous efforcer d'élaborer des règles précises sur la prédominance de l'un ou l'autre niveau, ainsi que sur la solution des conflits.

Troisièmement, pour que la distribution des pouvoirs soit acceptable sur le plan politique, il est nécessaire que les deux niveaux du gouvernement prennent conjointement certaines décisions dans des domaines d'intérêt national comme par exemple la planification économique.

Si les provinces continuent de contrôler les ressources naturelles par exemple, et cela semble inévitable, comment sera-t-il possible d'élaborer une politique nationale au niveau fédéral, si le gouvernement fédéral n'exerce aucun contrôle.

Quatrièmement, la plupart des propositions selon lesquelles Ottawa devrait détenir l'essentiel des pouvoirs économiques

[Text]

inces the chief cultural or social powers break down in practice. It is simply impossible to believe that provinces will give up their present very large role in shaping the provincial economies. On the other hand, if its economic role was the only important role that Ottawa played, then it seems to me its long-run political effectiveness would decline. Ottawa must play a social and a cultural role as well.

Fifth, greater concurrency, together with opting out and provisions for delegation, may provide one of the primary means available now for responding to Quebec's desire for extended powers.

Next, flexible elements which permit federal intervention in matters of overriding national interest must be retained, but again, I think the price is going to be strict provincial control over their use.

So I do not really believe that either wholesale decentralization or centralization are desirable, and, indeed, that they are really not feasible in the present context.

Well, my analysis so far has been based primarily on the question of the relation between regions and governments, and I have suggested two directions for change. First, efforts to make the federal government itself more representative and more able to accommodate within itself the diversities in Canada, which I would do primarily through the House of Commons, and, second, the need to focus on the intergovernmental relationship, which I would do through the division of powers and perhaps through a House of the Provinces.

But when we are thinking about all these things, two other prime questions must be borne in mind.

First, what are the implications of any changes in functional terms—that is, for the ability of Canadian governments to general together the policies required in an advanced society, and, indeed, one like ours which is so vulnerable to world economic forces? Will jurisdictional changes limit the collective capacity to develop effective policy, respond to new needs, and so on?

Second, we have to think of the implications of changes for democratic values. Bill C-60 does address some of these questions, notably in the lists of civil and political rights, and in the discussion of Parliament and the executive. I am no expert in these areas and should just confine myself to observing that with respect to the Bill of Rights, I would like to see the addition of the principle of freedom of information and would like to see a much more tightly-drawn escape clause. On the face of it, it seems to me that clause 25, while a little better than the wording in the Victoria Charter, seems to vitiate just about all that goes before. I think we should also use this opportunity to take another look and put tighter limits on the War Measures Act.

[Translation]

tandis que les provinces détiendraient l'essentiel des pouvoirs sociaux et culturels s'avèrent pratiquement irréalisables. Il est tout simplement inconcevable que les provinces renoncent au rôle capital qu'elles occupent en matière d'économie provinciale. D'autre part, si le rôle d'Ottawa n'avait d'importance que sur le plan économique, il me semble que cela porterait préjudice à long terme à son efficacité politique. Ottawa a également un rôle social et culturel à jouer.

Cinquièmement, l'accroissement de la concurrence, les possibilités de désistement ainsi que les dispositions relatives à la délégation des pouvoirs constituent désormais un moyen de répondre à l'accroissement des pouvoirs demandés par le Québec.

Il est également indispensable de conserver tous les instruments permettant au gouvernement fédéral d'intervenir en souplesse dans des questions d'intérêt national, mais pour cela, il est nécessaire que les provinces contrôlent strictement l'utilisation de tels instruments.

Je ne crois donc pas qu'une centralisation ou une décentralisation globale soit souhaitable, et d'ailleurs je doute que l'une ou l'autre soit réalisable dans le contexte actuel.

J'ai jusqu'à présent essentiellement analysé les rapports entre les régions et les gouvernements et j'ai suggéré deux orientations possibles. Tout d'abord, le gouvernement fédéral doit être plus représentatif et plus apte à s'accommoder des diversités du Canada. Cette tâche incombe principalement à la Chambre des communes, et deuxièmement je crois qu'il serait bon de souligner l'importance des relations intergouvernementales, en établissant une répartition précise des pouvoirs et peut-être en créant une Chambre des provinces.

Néanmoins, il y a deux autres questions que nous ne devons pas perdre de vue.

Tout d'abord, quelles peuvent être les conséquences de ces changements en termes fonctionnels, c'est-à-dire risquent-ils d'influencer les politiques élaborées par les gouvernements canadiens dans une société avancée et en particulier dans une société comme la nôtre, extrêmement exposée au jeu des forces économiques mondiales? Des modifications constitutionnelles risquent-elles de limiter les capacités de la collectivité à élaborer des politiques efficaces, à répondre à des besoins nouveaux, etc.?

Deuxièmement, nous devons penser à l'influence que peuvent avoir ces changements à l'endroit des valeurs de la démocratie. Le Bill C-60 soulève certaines de ces questions, en particulier lorsqu'il énumère les droits politiques et les droits civils, et lorsqu'il aborde les fonctions du Parlement et de l'exécutif. Je ne suis pas expert en la matière, mais j'aimerais néanmoins que le principe de la liberté de l'information soit inscrit dans la Déclaration des droits de la personne, et je souhaiterais que l'article soit défini de façon plus précise. A première vue, il me semble que l'article 25, dont l'énoncé est néanmoins supérieur à celui de la charte de Victoria, semble aller à l'encontre de ce qui le précède. Je crois que nous pourrions également profiter de cette occasion pour fixer des limites plus étroites à l'application de la Loi sur les mesures de guerre.

[Texte]

With respect to the executive, I would like to see not only a specification of the role of the Monarch and the Prime Minister but also a fuller spelling out of other important inherited constitutional principles: ministerial responsibility, the rights and privileges of members, of parties, of the opposition, and so on. It seems to me that that is critical.

• 1020

I would like to end up with a brief consideration of the question of procedure for enacting constitutional change, about which this Committee has heard so much conflicting evidence. My opinions here derive not so much from my reading of the constitutional precedents, although I should say that I do lean toward Professor Lederman's interpretation of them, but rather from my conception of the spirit of federalism and of current political realities.

The federal government proposes to divide the process into two phases, one to be completed by 1979 and the other by 1981. Phase I includes matters which Ottawa feels it can do on its own, together with the items which it feels most strongly about. Thus it focusses on language and civil rights, and on federal institutions.

I think there are a variety of problems with this approach. First, given the nature of the proposals and the intention to promote wide discussion, the deadline of July 1979 for the first phase seems unrealistic. The Bill could, of course, be pushed through Parliament by then, but I doubt there would be time to achieve the degree of consent and understanding in the country and at large and in the provinces necessary for such basic provisions.

Second, since the 1960's the federal government has asserted the primacy of individual and collective rights on its constitutional agenda. Equally the provinces, especially Quebec, have asserted the primacy of the division of powers. All the governments in Victoria, and the provincial governments on their own in 1976, did achieve considerable progress with the division of powers, and it seems to me that it would be reasonable to build on those discussions rather than set them aside.

Third, the division of powers is in fact inseparable from the discussion of federal institutions. By that I mean that the nature and responsibilities of a second chamber, for example, depend very greatly on what changes one makes in the division of powers. While to have all these matters on the table does indeed make the discussion very complicated, it does also permit trading and compromises among all these various factors which could not be done if the discussion were separated. Indeed, I also think it is only when the extreme difficulty of arriving at agreement on the division of powers is recognized that the case for the House of the Provinces becomes compelling.

Fourth, I think there is an understandable fear among the provinces that federal willingness to debate the division of powers would wane considerably once it had achieved Phase I.

[Traduction]

Pour ce qui est de l'exécutif, je souhaiterais que le rôle du monarque et celui du premier Ministre soient spécifiés, mais aussi que certains principes constitutionnels traditionnels soient définis clairement: responsabilité ministérielle, droits et privilèges des députés, des partis, de l'opposition, etc. Il me semble que cela est capital.

Je voudrais terminer en considérant brièvement la question de la procédure pour une réforme constitutionnelle, sujet à propos duquel le comité a entendu beaucoup de témoignages contradictoires. Ce n'est pas tellement sur mon interprétation des précédents constitutionnels que je fonde mon opinion, bien que j'incline pour l'interprétation du professeur Lederman à ce sujet, mais elle est plutôt inspirée par ma perception de l'esprit du fédéralisme et des réalités politiques actuelles.

Le processus proposé par le gouvernement fédéral se déroulerait en deux phases, la première se terminant en 1979 et l'autre en 1981. Font partie de cette première phase les questions qu'Ottawa estime pouvoir régler de sa propre initiative, en plus de celles qui lui tiennent le plus à cœur. Donc, l'accent est mis sur les droits linguistiques et civils, et sur les institutions fédérales.

Je pense que cette méthode d'aborder le sujet soulève divers problèmes. D'abord, étant donné la nature des propositions et l'intention de promouvoir une large discussion, le délai de juillet 1979 établi pour la première phase me semble irréaliste. On pourrait, bien entendu, forcer l'adoption du bill au Parlement, d'ici là, mais je doute qu'on ait le temps de parvenir sur le plan fédéral et national, au degré de consentement et de compréhension nécessaire quand il s'agit de dispositions aussi fondamentales.

Deuxièmement, depuis le début des années soixante le gouvernement fédéral affirme la priorité des droits individuels et collectifs dans son optique constitutionnelle. Les provinces, notamment le Québec, ont également affirmé l'importance primordiale de la répartition des pouvoirs. Les gouvernements réunis tous ensemble à Victoria, et les gouvernements provinciaux entre eux en 1976, ont réalisé d'importants progrès en traitant la répartition des pouvoirs, et il me semblerait logique de poursuivre ces discussions plutôt que de les écarter.

Troisièmement, la répartition des pouvoirs est effectivement inséparable de la discussion des institutions fédérales. J'entends par là que la nature et les responsabilités d'une deuxième Chambre par exemple, dépendent beaucoup des modifications effectuées à la répartition des pouvoirs. Je reconnais que la considération simultanée de toutes ces questions ajoute à la complication des discussions, mais elle permet également des échanges et des compromis qui ne seraient pas possibles si les discussions se déroulaient séparément. Je pense en outre que c'est seulement lorsque l'on constate l'extrême difficulté de parvenir à un accord sur la répartition des pouvoirs que l'argument en faveur d'une Chambre des provinces devient probant.

Quatrièmement, je crois qu'il existe chez les provinces la crainte compréhensible que le gouvernement fédéral ait beau-

[Text]

Thus, because of the inherent interrelationships of Phase I and Phase II, I do not believe they should be separated. Obviously in any process of debate you cannot discuss everything all at once, but the agenda, it seems to me, should be a negotiated one.

Similar considerations apply to the ability of the federal government, I think, under Section 91(1), to enact major changes in the Senate and the Supreme Court, without agreement of the provinces or reference to Westminster. My approach here assumes that the federal and provincial governments are equals; neither has any kind of moral or juridical superiority over the other. More specifically, since the Upper House and the Supreme Court define in many ways the federal bargain, and provide the framework for interaction between governments, it seems to me that the provinces must agree to their form and role.

In Bill C-60 the very title *House of the Federation*, the fact that provincial legislatures will nominate half the members, together with some of its powers, all suggest the proposal is fundamentally oriented to the federal relationship. It will be a body which in a real sense marries federal and provincial politics.

In addition, of course, many other proposals for change in the Second Chamber would make it even more a *federal-provincial* body and therefore would be even less amenable to unilateral change by the federal government.

Both the procedure for selection of members and for a special majority with respect to legislation of special linguistic significance would seem, at least in spirit, to me, to fall within the exceptions to federal power set out in Section 91(1).

Finally, the legitimacy of any set of constitutional provisions depends on a large measure of consensus. To push ahead with these changes even over provincial objections would deny that legitimacy. They would feed the suspicion of federal dominance felt by many Quebecers, and thus well might be counter-productive in persuading Quebecers of the virtues of federalism.

Well, having said all that I sympathize very much with why the government felt it needed to act the way it did. Certainly, debate on constitutional change has been drawn out, has continually failed, it has been hard to convince many provinces, not to mention many citizens, of the importance of constitutional change. There is obviously then an understandable desire to break the log-jam and take the initiative. It is certainly also true that some progress toward reform must be made before the Quebec referendum campaign. Quebec voters must have before them a relatively clear federal option, and the other governments must signal to Quebec voters what kinds of changes they are likely to accept. Hence, there is considerable urgency to get on with it.

[Translation]

coup moins d'emprise à débattre la répartition des pouvoirs une fois la phase 1 mise en vigueur.

Donc, étant donné les liens inhérents entre la phase 1 et la phase 2, je crois qu'il ne faut pas les dissocier. Il est évident qu'on ne peut pas tout discuter à la fois dans un débat, mais j'estime que l'ordre du jour devrait être négocié.

Il en est de même en ce qui concerne le pouvoir du gouvernement fédéral, aux termes de l'article 91(1), d'apporter des modifications majeures au Sénat et à la Cour suprême sans l'accord des provinces ou sans recours au Parlement de Westminster. J'ai comme prémisse ici l'égalité des gouvernements fédéral et provinciaux; ni l'un ni l'autre ne possède une supériorité morale ou juridique. Plus précisément, puisque la Chambre haute et la Cour suprême définissent à bien des égards le pacte fédéral et constituent le cadre de la réaction entre les gouvernements, il me semble que les provinces doivent accepter la composition et le rôle de ces institutions.

Le nom même de l'institution proposée par le Bill C-60, la Chambre de la fédération, le fait que les assemblées provinciales en nommeront la moitié des membres et préciseront certains de ses pouvoirs, font croire que cette proposition vise surtout la relation avec le gouvernement fédéral. Il s'agira d'un organe qui marie réellement les politiques fédérales et provinciales.

D'ailleurs, bien d'autres modifications proposées à la deuxième Chambre renforceraient cette vocation fédérale-provinciale et feraient en sorte que la deuxième Chambre soit encore moins susceptible de modifications unilatérales de la part du gouvernement fédéral.

Les procédures pour la sélection de membres et pour une majorité spéciale dans le cas de mesures ayant une importance linguistique spéciale me sembleraient, dans leur esprit, au moins, tomber dans la catégorie des exceptions au pouvoir fédéral énumérées à l'article 91(1).

En fin de compte, la légitimité d'un ensemble de dispositions constitutionnelles repose en grande partie sur un consensus. Forcer l'adoption de ces modifications malgré les objections provinciales équivaudrait à renier cette légitimité. Une telle démarche confirmerait les soupçons de domination fédérale nourris par bien des Québécois et pourrait donc s'avérer tout à fait inefficace lorsqu'il s'agit de convaincre les Québécois des bienfaits du fédéralisme.

Ceci dit, je dois dire que je comprends très bien pourquoi le gouvernement estimait qu'il devait agir de cette façon. Certes, le débat sur la réforme constitutionnelle a traîné en longueur, a rencontré des échecs continuels, et il a été difficile de convaincre de nombreuses provinces, sans parler des citoyens, de l'importance de réformes constitutionnelles. On comprend le désir de sortir de l'impasse par une nouvelle initiative. Il est également vrai qu'il faudra réaliser certains progrès vers la réforme avant la campagne sur le référendum au Québec. Les électeurs du Québec doivent avoir devant eux une option fédérale relativement claire. Et les autres gouvernements doivent indiquer à leurs électeurs quel changement ils sont prêts à accepter. Il y a donc cette urgence qui existe.

[Texte]

• 1025

However, I believe most provinces are now willing to join the debate seriously and are prepared to compromise some of their interests to reach agreement. Moreover, as I said above, I think any set of changes that would seem to have been enacted by Ottawa over the protests of the provinces and of many if not all, Quebec federalists, is really unlikely to be persuasive to Quebec referendum voters.

So, while I profoundly hope that a fully developed set of federalist proposals could be set forth in the referendum campaign, I very much doubt that that is possible.

If that is true, it would be better for federalists to have demonstrated through their proposals and through their informal understandings the kind of federalism they envisage, and to be seen to be moving towards agreement, than it would be to have formally enacted some basic changes which had only limited consent. So again, I believe the route to major alteration in either the Senate or the Supreme Court must be through intergovernmental consultation and agreement and, of course, the responsibility for co-operative attitudes here lies as much with the provinces as it does with Ottawa.

That also raises some questions about a general amending formula, which again I think I should leave now in order to finish this. I should say, at the end, that it seems to me that the fundamental thing we must focus is on the intergovernmental relationship and, in particular, on the relationship of Quebec to the other governments.

It is relatively easy, it seems to me, to see a way to reconciling the federal interest and those of most of the other provinces. It is much, much harder to encompass or incorporate the developments in Quebec over the last few years. Obviously, for some purposes, there is a common interest between Quebec and the other provinces, which may be served by such things as a generally larger provincial voice in national decisions and perhaps by across-the-board decentralization. Certainly, it is also true that through powers it now has Quebec can achieve much of what it wants, as Bill 101 attests, and that more concurrency with provincial paramountcy together with opting-out provisions may be used to effect a de facto special position for the province. I do not know whether that would be sufficient to convince Quebecers of the value of federalism in the long run, or even whether that would be acceptable to other Canadians, but again, those are the kinds of questions we have to focus on and it seems to me that they are much more important than relatively small questions like what is the best particular means of appointing Supreme Court justices.

I have talked too long, Mr. Chairman. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much, Professor Simeon. Mr. Lee, Miss MacDonald, Mr. Breau.

Mr. Lee: Before I commence my questions, Mr. Chairman, I would like to direct a question through you. Has the steering

[Traduction]

Je crois que la plupart des provinces sont maintenant prêtes à se joindre au débat d'une façon sérieuse. Et à sacrifier certains de leurs intérêts pour qu'un accord puisse intervenir. Comme je l'ai déjà dit toute série de changements qui semblerait avoir été imposée par Ottawa en dépit des protestations des provinces et de plusieurs sinon de tous les fédéralistes québécois risqueraient d'avoir peu d'effet sur les électeurs au référendum québécois.

Si je souhaite de tout mon cœur qu'un ensemble de propositions fédéralistes puisse être élaboré à temps pour la campagne référendaire, je doute beaucoup que ce soit possible.

Dans ce cas, il est préférable que les fédéralistes indiquent par leurs propositions, par leurs ententes officieuses, à quel genre de fédéralisme ils se vouent. Ils doivent donner l'impression également qu'ils sont sur le point de s'entendre. C'est mieux que de faire adopter officiellement certains changements qui ne soient acceptés qu'à moitié. Ainsi, j'estime que pour modifier d'une façon substantielle le Sénat et la Cour suprême il faut passer par la consultation et un accord entre gouvernements. A ce moment-là, les provinces sont aussi tenues qu'Ottawa de coopérer.

Il faut parler une fois de plus d'une formule générale d'amendement. Je laisse ce sujet pour plus tard cependant afin d'en terminer avec cette observation préliminaire. En conclusion, il me semble que le plus important, c'est de mettre l'accent sur les relations intergouvernementales et en particulier sur les relations entre le Québec et les autres gouvernements.

Il me semble assez facile de concilier les intérêts fédéraux avec ceux de la plupart des autres provinces. Ce qui est plus difficile, c'est de tenir compte des événements qui se sont produits au Québec au cours des dernières années. Il y a certainement des intérêts que partagent le Québec et les autres provinces, intérêts qui peuvent être servis par des mouvements en vue d'une influence plus sentie des provinces à l'échelon national et d'une décentralisation régionale. Il est également vrai qu'avec les pouvoirs dont dispose actuellement le Québec, il peut arriver à réaliser la plupart de ses objectifs, comme en atteste le Bill 101, et que l'accroissement des juridictions concurrentes, la suprématie des provinces étant reconnue de même que leurs droits de se retirer de certains programmes, peut servir à donner de fait un statut spécial à la province. J'ignore si ce serait suffisant pour convaincre les Québécois de la valeur du fédéralisme à longue échéance ou si même les autres Canadiens seraient prêts à l'accepter, mais c'est le genre de chose sur lesquelles il faut davantage s'arrêter. Il me semble que c'est beaucoup plus important que des questions mineures comme le mode de nomination des juges de la Cour suprême.

Je sais que j'ai pris beaucoup de temps. Je m'arrête là, monsieur le président. Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci, monsieur Simeon. Ce sera dans l'ordre, M. Lee, Mlle MacDonald, M. Breau.

Mr. Lee: Avant de poser mes questions au témoin, monsieur le président, je voudrais m'adresser à vous. Le comité de

[Text]

committee met, and have you and your Co-Chairman, with the steering committee, considered our program? It seems to me that when I take a look at this list of witnesses, with the exception of our present witness, we seem to have a lot of gaps, and most of the witnesses we seem to be hearing are people of the academic profession—although they have very important things to say—people such as Professor Lederman. I was wondering when the Co-Chairmen and the steering committee will consider when this Committee will start travelling? I think our mandate is wide enough to cover that. When will this Committee start travelling across the country so that we can start hearing some groups, or different people? I have sat here with great patience this morning and listened to our present witness and I will have some questions to ask him, but it seems to me that the Committee is starting to bog down in terms of hearing expert testimony from professional people, academics. Although they have very important things to say, when are we going to start hearing some real opinions from some people?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lee, I am sure that the steering committee will take good note of your remarks.

Mr. Lee: I would like to ask the present witness some questions about his particular brief. On page 6 he comments about the inability of the present system of the House of Commons to act as the brokerage system; I am wondering on what basis he reaches that conclusion?

• 1030

Professor Simeon: Well, I think I tried to set it out in the paper. Partly it is the great range of provincial regional differences which have to be bridged. I think, as I said, the fundamental thing really is the inability of the national parties. The fact that the Liberal Party really has so little representation from the Prairies, the fact that the Conservatives are largely frozen out in Quebec probably is the largest and most important single failure of our national institution. What that contributes to obviously in those regions in the Prairies now and potentially in the future in Quebec is the sense that if one government is in power we are frozen out. It contributes then to suspicion that the policies that that government develops are going to be less sensitive to their needs and so on. So the kind of traditional way we could have thought about Canadian politics in this regard, it seems to me, is what, with apologies, academics call brokerage politics. The sensible way the system works, or should work, is that we would have major national parties, each of which would win support all across the country, and therefore with every region represented in its caucus and every region represented in the Cabinet, and that a major role of Cabinet members would be as leaders of regional groups, and in that capacity they would carry out that bargaining. Well, this inability of the parties makes that very difficult to achieve.

Mr. Lee: It seems to me you are arguing a very ideal situation but I would argue the other way around, that the reason, particularly with the Prairie Provinces, who have not that much representation of the party which I supported, is

[Translation]

direction s'est-il réuni, et avez-vous, en compagnie de votre coprésident et de ce comité de direction arrêté le programme du comité? S'ils examinent la liste des témoins, à l'exception du présent témoin, ils constateront qu'il y a pas mal d'écart, et la plupart des témoins que nous devons entendre sont des professeurs d'universités. Ils ont sûrement des choses très importantes à dire. Mais quand même ce sont des gens comme le professeur Lederman. Je me demande quand les coprésidents ainsi que ce comité de direction envisageront que le comité puisse voyager. Je pense que le mandat du comité est suffisamment étendu pour le permettre. Quand le comité donc commencera-t-il à voyager un peu partout au pays pour entendre d'autres groupes et d'autres personnes? Je me suis montré patient ce matin et j'ai écouté jusqu'au bout l'actuel témoin. Je lui poserais des questions, mais il me semble que le comité commence à s'enliser avec tous ces témoins experts et professeurs. Ils ont sûrement des choses très importantes à dire, mais il faut se demander quand le comité voudra entendre l'opinion des simples citoyens.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Lee, je suis sûr que le comité de direction prendra vos observations en considération.

M. Lee: Je voudrais maintenant interroger le témoin au sujet de son mémoire. A la page 6 il parle de l'incapacité, dans le système actuel, de la Chambre des communes d'agir comme système de courtage. Je me demande sur quoi il fonde cette conclusion.

M. Simeon: Je crois bien avoir essayé de le faire ressortir dans le document. En partie c'est le grand éventail d'inégalités régionales provinciales que nous devons éliminer. Comme je l'ai déjà dit, l'un des principaux problèmes est celui de l'inaptitude de nos partis nationaux. Le fait que le parti libéral soit vraiment très peu représenté dans les Prairies, le fait que les conservateurs soient largement exclus de la province de Québec constituent probablement le plus grand échec de notre institution nationale. Dans ces régions des Prairies et possiblement au Québec, ultérieurement, ces faits créent inévitablement l'impression que, peu importe le parti au pouvoir, certaines régions seront ignorées. Conséquemment, les gens sont portés à croire que des politiques élaborées par ce gouvernement tiendront moins compte de leurs intérêts particuliers, etc. Nous pourrions traditionnellement qualifier la politique canadienne par ce que les universitaires appellent la politique de courtage, si vous me permettez l'expression. Dans les meilleures conditions, tous les principaux partis nationaux devraient élire des représentants dans tous les coins du pays; conséquemment, chaque région serait représentée au sein du caucus et du cabinet, le rôle principal des membres du cabinet étant de diriger les groupes régionaux et à ce titre d'agir comme les courtiers de leur région. L'inaptitude des partis rend cette tâche très difficile à accomplir.

M. Lee: Vous me semblez parler de façon très idéaliste. Contrairement à ce que vous dites, je crois que si les provinces des Prairies particulièrement ne sont pas très bien représentées au sein du parti que j'appuie, c'est simplement parce que ces

[Texte]

simply because they have not returned a sufficient number of members. But, you know, it is going to change. The point that I would make with you is that I find quite the opposite, and that is why I ask you on what basis you are making those representations. I find that in the way our national system works we do attempt very much to accommodate regional interest. I happen to be the Chairman of our political party from my province and I know my counterpart in the Progressive Conservative Party. You know, we meet on a provincial caucus basis. Our own Cabinet Ministers meet before they go into Cabinet. Our own Cabinet is structured on the basis of appointments from regional interests. The appointments to a number of the quasi judicial or administrative bodies here in Canada, although not perfect, do take into account the regional interests. As a matter of fact, there is an extreme amount of brokerage going on. In respect of the federal-provincial conferences, which I think you have more or less alluded to, you would probably not see the elimination of that role, but I see an extreme amount of federal-provincial brokerage.

Professor Simeon: Right. Well, as I said, I think the central regional accommodation has come really to be played not so much within the federal government but through this confrontation between the federal and the provincial governments.

Mr. Lee: But you seem to argue that it is as a result of federal government, and this is why I ask you on what basis?

Professor Simeon: Well, I would say that obviously M.P.s and Senators play these regionally representative roles. I do not deny that at all. But I am saying that the structure of parties and some other things in Parliament, such as the extent of party discipline, would somewhat limit the ability of the member to speak out for his region if that runs counter to the general party's position. This role is limited. It is not a criticism of individual parliamentarians at all. It is, I think, really very much built into the way in which our Cabinet system operates within a very federal country, and that is why I would like to improve that role.

Mr. Lee: I agree with you that the appearances are not there but I have certainly seen some of the members of my own caucus speak up very much within our own caucus meetings. You know, all that happens outside is not necessarily what happens inside. I mean we have a system of responsible government and in a parliamentary system the majority rules.

The question though that I would really like to ask you is what suggestion you would make in improving the House of Commons. You mentioned the Committee system and how this would help in the brokerage system. Could you be more specific?

Professor Simeon: Well, I have not thought it through in great detail. I think probably what it fundamentally involves is some relaxations of party discipline and that in turn requires some changes in the notion of what constitutes a confidence vote. But really, not only just in terms of regional problems but in terms of other problems, I think most of us here would like

[Traduction]

électeurs n'ont pas élu un nombre suffisant de nos candidats. Cette situation va changer. Je suis d'un avis tout à fait contraire au vôtre, et c'est pourquoi je vous demanderai à partir de quel fondement vous faites ces observations. Dans notre système national, nous essayons réellement de tenir compte des intérêts régionaux. Je suis président de notre parti politique dans la province, et je connais mon homologue du parti progressif conservateur. Vous savez, nous nous rencontrons en caucus provincial. Nos propres membres du cabinet se rencontrent avant d'aller au cabinet. Notre propre cabinet est constitué de représentants régionaux. Les nominations au sein d'un certain nombre d'organismes administratifs ou quasi judiciaires du Canada, quoiqu'elles ne soient pas parfaites, tiennent compte des intérêts régionaux. De fait, il y a beaucoup de courtage. Quant aux conférences fédérales-provinciales auxquelles vous avez plus ou moins fait allusion, vous n'envisagez probablement pas leur élimination, mais j'y vois un travail phénoménal de marchandage fédéral-provincial.

M. Simeon: C'est bien. Comme je l'ai dit, les accommodements entre le fédéral et les régions ne proviennent pas tellement du gouvernement fédéral comme tel, mais plutôt de la confrontation entre le fédéral et les gouvernements provinciaux.

M. Lee: Vous semblez toutefois soutenir que tout cela, c'est la faute du gouvernement fédéral, et c'est pourquoi je vous demande ce qui justifie cette affirmation.

M. Simeon: Il est évident que les députés et les sénateurs jouent un rôle de représentation régionale. Je ne le nie pas. Toutefois, je crois que la structure des partis et certains autres des éléments de la vie parlementaire, tels que la discipline de parti, limitent en quelque sorte la possibilité qu'ont les députés de parler au nom de leur région si ces intérêts particuliers vont à l'encontre de la politique générale du parti. Ce rôle est limité. Je ne critique pas ici certains parlementaires en particulier. Cette réalité fait partie du mode de fonctionnement de notre système de cabinet au sein d'un pays très fédéral, et c'est pourquoi je voudrais améliorer ce rôle.

M. Lee: Je conviens avec vous que les apparences ne sont pas probantes, mais je sais que certains membres de mon caucus défendent vivement les intérêts de leur région lors des réunions du caucus. Vous savez que tout ce que l'on voit à l'extérieur, ce n'est pas nécessairement ce qui se produit à l'intérieur. Nous avons un système de gouvernement responsable, et dans un système parlementaire, c'est la majorité qui mène.

J'aimerais savoir quelle proposition vous pourriez faire pour améliorer la Chambre des communes. Vous avez parlé du système des comités de la façon dont ce système pourrait favoriser les négociations. Pourriez-vous être plus précis?

M. Simeon: Je n'y ai pas beaucoup réfléchi. Il faudrait probablement relâcher la discipline de parti, ce qui conséquemment exigerait certaines modifications de nos idées sur le vote de confiance. Tant pour les problèmes régionaux que pour d'autres problèmes, je crois que la plupart d'entre nous voudraient que le Parlement et que les parlementaires jouent un

[Text]

to see Parliament play, and individual parliamentarians be able to play, a more effective role; for there to be less dominance by the government generally in the operations of the House of Commons. I would think that that could be most likely done through changes in the committee system.

• 1035

But again, the much more fundamental change that some people are talking about is the possibility of introducing some kind of proportional representation which would change the nature of the very people who are there—the sort of radical change is that. The radical change that some other people have talked about but which I would not endorse because it is far too much of a break from our past traditions would be to move towards the American congressional system. Now, I would not advocate that, but it is certainly true, I think, that the American congressional system is much more effective at having the American national government be very, very sensitive to regional and local interests, so much so that many people say that it is paralyzed.

Mr. Lee: On that basis, have you given any thought to the upper chamber's being directly elected, as in the United States?

Professor Simeon: Yes, I have given thought to that. I would reject it, largely on the grounds that if it really was a very politically effective representative body, in that sense of being elected, then it would challenge fundamentally the role of the House of Commons, and therefore, again, become very difficult to operate cabinet government, as I think the Australians have found, to some extent.

Mr. Lee: And yet you propose the House of the Provinces. We have had a number of representations from various groups and organizations which have met a very cool reception . . .

Professor Simeon: Yes, indeed.

Mr. Lee: Nearly everybody is talking about the House of the Provinces, wanting the provinces to come down here and to be able, in effect, to vote and, in effect, block certain things proposed by a national government elected on the basis of a national vote. And yet you have provincial governments having certain representatives voted on the basis of certain regional interests blocking certain things.

Professor Simeon: Well, as I have proposed it here, though, the House of the Provinces becomes a very much more limited body really directed at one specific problem, namely that problem of dealing with the overlap and the need for joint decision-making between federal and provincial governments. Therefore, as I said, I do not really see it so much as sort of a part of the federal legislature or as part of the provincial legislature: it is really a body which would come together for some limited purposes.

That is why I would differ somewhat from some of the other proposals for a House of the Provinces in the sense that I would give it rather limited legislative power and I would give it really a strong legislative power only in those areas such as, I think, for example, the anti-inflation program where the federal government felt it necessary, under its conception of its

[Translation]

rôle plus efficace et que le gouvernement domine un peu moins le fonctionnement de la Chambre des communes. Ce but serait plus facilement atteint par des changements au système des comités.

Certaines personnes parlent d'un changement beaucoup plus fondamental, c'est-à-dire la possibilité d'instituer une forme quelconque de représentation proportionnel qui modifierait la nature même des représentants élus ici; ce serait un changement assez radical. D'autres parlent d'adopter un système semblable à celui du Congrès américain; je n'appuie pas ce changement radical, car il représente une trop grande dissociation d'avec nos traditions passées. Je ne suis donc pas de cet avis, mais il est vrai que le système du Congrès américain est beaucoup plus efficace dans sa tâche de sensibilisation du gouvernement national aux questions d'intérêt régional et local; cela est tellement vrai que bien des gens disent que le gouvernement en est paralysé.

Mr. Lee: En ce sens, avez-vous réfléchi à la possibilité d'avoir une Chambre haute élue directement, comme aux États-Unis?

M. Simeon: Oui, j'y ai réfléchi. Je rejette cette possibilité, principalement parce que si ce corps représentatif était très efficace, étant élu, il remettrait profondément en question le rôle de la Chambre des communes, ce qui rendrait très difficile le fonctionnement d'un gouvernement à cabinet, comme on pu le découvrir les Australiens dans une certaine mesure.

Mr. Lee: Vous proposez pourtant la création d'une Chambre des provinces. Divers groupes et organismes nous ont fait des représentations qui ont été reçues très froidement . . .

M. Simeon: Oui, en effet.

Mr. Lee: Presque tout le monde parle de la Chambre des provinces, affirmant que les provinces devraient siéger ici en étant autorisées à voter et à bloquer certains projets du gouvernement national élu à partir d'un vote national. Pourtant, vous appuyez la nomination par les provinces de représentants qui, au nom de certains intérêts régionaux, bloqueraient certains projets.

M. Simeon: Selon ma proposition, la Chambre des provinces serait un organisme beaucoup plus limité, s'occupant directement de problèmes précis, par exemple, celui des doubles juridictions et celui de la nécessité de prises de décision conjointe par les gouvernements fédéral et provinciaux. Conséquemment, je ne conçois pas cette Chambre comme faisant partie de la législature fédérale ou provinciale: il s'agirait vraiment d'un organisme se réunissant à des fins bien définies.

C'est pourquoi je m'écarte quelque peu de certaines des autres propositions de Chambre des provinces, en ce sens que j'accorderais un pouvoir législatif limité à cette Chambre. Elle disposerait de pouvoirs législatifs considérables seulement dans les domaines tels que le programme anti-inflation où le gouvernement fédéral a cru nécessaire, en vertu des pouvoirs qui lui

[Texte]

emergency power under peace, order, and good government, to act strongly to deal with inflation and, in so doing, to encroach on all sorts of areas of provincial jurisdiction. That kind of legislative area would be the only one where I would see the provinces having a real block.

So again, that is not so different from proposals which have been made by the federal government previously. For example, in the Victoria proceedings, the federal government suggested that there should be some kind of provincial consensus mechanism to approve use of the federal spending power in areas of provincial jurisdiction. Well, I am saying, a lot of these things could be done through this House of the Provinces which, for me, becomes really the institutionalization of federal-provincial relations and, indeed, the institutionalization of the federal-provincial conference.

So in that sense, it does not entrench on the House of Commons as much as an elected senate would or any very powerful second chamber.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you.

Mr. Breau: Thank you, Professor.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau?

Senator van Roggen.

Senator van Roggen: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Simeon, you have been even more explicit than the other group before us who had a very similar proposal, it seems to me, and that was the Ontario Advisory Committee on Confederation, a week or two ago. Your total theme, insofar as the House of the Provinces is concerned, being that it be a body for intergovernmental relations. This I find such an extraordinary concept, particularly at this time in the evolution of our parliamentary history. I feel I must have been living on a different planet all these years.

• 1040

I was brought up with the rather simple schoolboy notion that kings and governments were not to be trusted and we therefore had in a democracy legislative bodies to keep an eye on the bastards and those legislative bodies controlled the power of government by keeping control over the purse strings in old traditional terms and of course the governments had to come to them to pass statutory pre-legislation. This evolved very effectively in the British parliamentary system up to 100 years ago. I think the pendulum has been going drastically and dangerously back to the executive in the past number of decades at all levels of government, particularly in the parliamentary system to such an extent that I almost would lean, if I thought it were politically doable in Canada, to the American system, of a fully-elected House of Commons and Senate.

[Traduction]

sont conférés pour le respect de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement, d'agir vivement afin de régler le problème de l'inflation, et ce faisant, de s'ingérer dans toutes sortes de juridictions provinciales. C'est le seul domaine législatif où j'accorderais de véritables pouvoirs aux provinces. Ce n'est pas tellement différent des propositions présentées par le gouvernement fédéral précédemment. Par exemple, au cours des discussions de Victoria, le gouvernement fédéral avait proposé l'établissement d'un mécanisme de consensus provincial afin d'approuver l'utilisation des pouvoirs de dépenser du fédéral dans les domaines de juridiction provinciale.

Un bon nombre de ces tâches pourraient être accomplies au sein de cette Chambre des provinces qui représente pour moi l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales, et de fait, l'institutionnalisation des conférences fédérales-provinciales.

En ce sens, on nuirait moins au fonctionnement de la Chambre des communes que ne ferait un Sénat élu ou une deuxième Chambre puissante.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci.

M. Breau: Merci, professeur.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau, vous dites?

Le sénateur van Roggen a la parole.

Le sénateur van Roggen: Merci, monsieur le président.

Monsieur Simeon, vous avez été beaucoup plus explicite qu'un autre groupe comparaisant devant nous il y a une ou deux semaines en proposant une formule qui m'a semblé similaire; il s'agissait du comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération. Pour ce qui est de la Chambre des provinces, vous proposeriez d'en faire un organisme responsable des relations intergouvernementales. Je trouve que c'est là un concept très intéressant, mais en particulier à ce stade de notre histoire parlementaire. J'ai l'impression d'avoir vécu toutes ces années sur une autre planète.

On m'a appris dans ma jeunesse qu'il ne fallait jamais faire confiance aux rois et aux gouvernements, et que les organismes législatifs d'une démocratie avaient été constitués pour les surveiller. On m'a également appris que ces organismes législatifs contrôlaient le pouvoir du gouvernement en tenant les cordons de la bourse et que, bien entendu, les gouvernements devaient passer par eux puisqu'ils sont également chargés d'élaborer les lois. Le système parlementaire britannique a très bien fonctionné jusqu'à il y a environ 100 ans. Depuis quelques dizaines d'années, le pouvoir exécutif, et tous les niveaux du gouvernement ont gagné en importance, et en particulier dans le système parlementaire. Si cela était politiquement réalisable au Canada, j'aurais tendance à favoriser le système américain, soit une Chambre des communes et un Sénat élu par le peuple.

[Text]

However, you have said that you yourself thought the American system best but you do not support it. I think most people take that position in Canada because they think it is sort of undoable or politically unpopular and therefore they do not really dare come out to say, "Let us have the American system", so they toy around with these other ideas. But I certainly do not support for one minute your proposal that at a time of weakening parliamentary authority in the country we take one of the two parliamentary bodies, whether elected, appointed or however much it might need reform to make it more effective, and simply abolish it entirely and substitute it with a glorified institutionalized federal-provincial governmental negotiating agency.

That is all this is; this is, as you said, no longer a legislative body. So we have a unicameral legislative federal Canadian government with no checks and balances, which is bad enough having a unicameral system under a system such as that of the Americans, but under our system of parliamentary government with Cabinet responsibility and party discipline, it becomes clearly reprehensible in my mind and I cannot, for the life of me, see how you suggest at this time in our history that we should simply so drastically weaken Parliament.

There seems to be a total confusion in much of this evidence that we have got between government and Parliament, as though Parliament is just part of government. I have always had Parliament very separate from government: three heads, you know; we have the judicial and the government and the Parliament. And I think Parliament needs strengthening, not drastic weakening, at this time in our history.

I see in your remarks some confusion when you keep referring to the Supreme Court as being an arbitrary body. It is not a place of arbitration; it is a place for interpreting the law. However, there is a couple of them.

Professor Simeon: First of all, I did not give much more consideration to things like changing to an American congressional system largely because it seems to me that one does have to concentrate on proposals which are more or less feasible. One of the fundamental constraints we face in thinking about constitutional change is what are the kind of realities of the power centres in the country and, therefore, one is not going to get very far with some of these changes. I would very much like us to be able to think in much broader terms but it seems to me that there are great limits on us.

Secondly, I really would argue that the House of the Provinces, as suggested here, or let us perhaps even call it the institutionalized federal-provincial conference, does not strengthen executive authority; it really tries to put in a rather more public form what is now—and I do not like this—a very strong executive dominance. Professor Smiley describes Canadian federalism as executive federalism and it is very much a bargaining between the executives of federal and provincial governments, a bargaining which goes on largely in secret in which accountability is very hard to be maintained.

So it would seem to me that bringing this into a publicly-visible body is admittedly small but nevertheless it makes it more

[Translation]

Cependant, vous avez vous-même dit que le système américain est le meilleur, mais néanmoins vous ne l'appuyez pas. La plupart des Canadiens partagent ce point de vue, car ils pensent que ce système n'est pas réalisable ou qu'il n'est pas populaire sur le plan politique: Ils n'osent donc pas proposer son adoption et préfèrent envisager d'autres possibilités. Compte tenu de l'affaiblissement de l'autorité parlementaire dans notre pays, je ne suis absolument pas d'accord avec vous pour que nous supprimions purement et simplement l'un des deux organismes parlementaires,—et peu importe que les membres en soient élus, nommés, ou bien qu'il soit nécessaire de lui apporter de nombreuses réformes—et que nous le remplaçons glorieusement par une agence de négociations intergouvernementales qui serait institutionnalisée.

Il ne s'agirait plus d'un organisme législatif. Le gouvernement fédéral canadien n'aurait plus qu'une seule chambre chargée des pouvoirs législatifs, et dans le contexte du système américain je crois que cela serait extrêmement mauvais. Mais étant donné que notre système parlementaire établit la responsabilité du Cabinet et la discipline des partis, il me semble inconcevable d'envisager des mesures qui affaibliraient grandement le Parlement à ce stade de notre histoire.

Tous les témoignages qui ont été déposés devant le gouvernement et le Parlement trahissent une grande confusion. Le Parlement fait partie du Gouvernement. Néanmoins j'ai toujours établi une distinction entre le Parlement et le Gouvernement, comme s'il s'agissait d'un corps à trois têtes: le pouvoir judiciaire, le gouvernement et le parlement. Je crois qu'il est nécessaire de renforcer le pouvoir du Parlement et non pas de l'affaiblir.

Je décèle une certaine confusion dans vos remarques lorsque vous dites que la Cour suprême est un organisme d'arbitrage. Ce n'est pas le cas. La Cour suprême est chargée d'interpréter la loi. Cependant, il n'y a pas qu'une seule loi.

M. Simeon: Tout d'abord, je n'ai pas vraiment envisagé de créer un organisme comparable au Congrès américain, car nous devons nous limiter à des propositions plus ou moins réalisables. Si nous voulons modifier la Constitution, nous devons tenir compte des réalités du pouvoir dans notre pays et reconnaître que certains changements ne nous mèneront pas très loin. Notre pouvoir est extrêmement limité, mais j'aimerais que nous puissions réfléchir en termes plus vastes.

Deuxièmement, je pense que l'établissement d'une Chambre des provinces, ou si vous voulez d'une conférence fédérale-provinciale institutionnalisée ne saurait contribuer à renforcer l'autorité du pouvoir exécutif; en réalité, cela ne fait que déguiser la prédominance très forte du pouvoir exécutif. Le professeur Smiley affirme que le fédéralisme canadien est un fédéralisme exécutif, qui prend souvent l'allure d'une négociation entre le pouvoir exécutif au niveau fédéral et au niveau provincial. Les négociations se font généralement en secret, et il est difficile de définir avec précision les responsabilités.

La création d'un organisme visible par tous ne semble peut-être pas une initiative d'envergure, mais néanmoins il

[*Texte*]

possible to hold these governments accountable for how they operate in federal-provincial relations.

• 1045

So in other words, if it were true that we did not have executive federalism now, then, indeed, this proposal would be a great increase in executive dominance and, I agree, should be rejected; but, when I look at the degree of executive dominance now in the process, it seems to me this helps it, you see . . .

Senator van Roggen: In between governments but not legislatures.

Professor Simeon: No. No, and this is why I feel very strongly about things like a freedom of information acts, like the Bill of Rights and like various measures to strengthen the role of legislatures in the process. I would very much like, along with setting up this body to handle, again, that particular problem of intergovernmental relations, to think of as many ways as possible to render governments more accountable to their legislatures and to render individual legislators more effective.

Certainly, the existing Senate now plays that role in part. It has some problems, perhaps, in playing that role and I would be optimistic, although I am not an expert on parliamentary government itself, that much of this keeping executives under control, in which I agree with you absolutely, can and should be done through the House of Commons, through the elected body.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Are you through?

Senator van Roggen: Oh yes, thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Dawson. Mr Dawson, Mr. Beatty, Senator Forsey.

Mr. Dawson: Pass.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, first of all, I want to thank Professor Simeon for his presentation which, I think, was a very excellent and very helpful one; goes into great depth and tries to set in some perspective the whole exercise that we are engaged in.

I am particularly pleased by the fact that he is perhaps the first witness who has laid any significant emphasis upon the need for parliamentary reform within the institution itself. I think the reason, perhaps, why other witnesses have not done so is that they were hesitant to constitutionalize the rules of Parliament in some way, or parliamentary structures, if you like.

I think that one of the great failings, perhaps, in our discussions to date is that too little attention has been given to make Parliament a truly effective forum for resolving national problems. Any suggestion that will allow members of Parliament to be much more regionally representative than they have been in the past and to try to mediate between national

[*Traduction*]

serait plus facile de rendre responsables les gouvernements respectifs de ce qui se passe au niveau fédéral-provincial.

En d'autres termes, si le fédéralisme exécutif n'existait pas déjà, cette proposition serait un pas dans cette direction, et, j'en conviens, il faudrait la rejeter. Mais quand je constate à quel point le pouvoir exécutif domine, je ne peux m'empêcher de penser que cela l'accentue . . .

Le sénateur van Roggen: Entre les gouvernements, pas entre les assemblées législatives.

M. Simeon: Non. Voilà pourquoi je crois fermement à des choses comme les lois sur la liberté de l'information, la déclaration des droits et toutes mesures pouvant renforcer le rôle des assemblées législatives. Tout en établissant cet organe dont le but est de s'attaquer aux problèmes des relations intergouvernementales, j'aimerais que l'on puisse songer à toutes les mesures qui rendraient les gouvernements plus responsables devant leurs assemblées législatives et aux mesures qui rendraient les législateurs plus efficaces.

Le Sénat actuel joue ce rôle en partie. Cela ne se fait pas sans problème peut-être, mais je suis assez optimiste pour dire, bien que je ne sois pas expert en gouvernement parlementaire, que pour contrôler l'exécutif, chose que j'approuve entièrement, on pourrait peut-être avoir recours à la Chambre des communes, à l'organe élu.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Avez-vous terminé?

Le sénateur van Roggen: Oui merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Dawson. M. Dawson, M. Beatty et le sénateur Forsey auront la parole maintenant.

M. Dawson: Je cède mon tour.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Beatty.

M. Beatty: Monsieur le président, je tiens à remercier le professeur Simeon de l'excellente communication qu'il a faite, car elle nous sera très utile. Il a approfondi le sujet en l'examinant d'un point de vue qui nous permet d'avoir une vue d'ensemble de la question que nous étudions actuellement.

Ce qui me touche particulièrement, c'est qu'il est le premier témoin à réclamer une réforme parlementaire au sein de l'institution elle-même. Les autres témoins n'en ont pas fait autant, car ils hésitaient peut-être à constitutionaliser les règles parlementaires ou les structures parlementaires, si vous voulez.

Mais je pense qu'une des lacunes de nos discussions à ce jour, c'est de ne pas avoir accordé toute l'attention voulue pour faire du Parlement une tribune efficace qui permettrait de résoudre les problèmes nationaux. Toute proposition qui permettrait aux députés d'être désormais de véritables représentants régionaux et de concilier les intérêts nationaux et régionaux serait, à mon avis, infiniment souhaitable.

[Text]

and regional interests is something which I think is very desirable.

In my judgment—and I think Professor Simeon alluded to this, too—perhaps the greatest failing comes in the nature of our party system at the present time, which demands that individual members of Parliament be representatives, first of a party and secondly of a region. Consequently, many voters in the regions feel disenfranchised, and it leaves the voters in the position of finding that, when it comes to regional interests, provincial authorities better represent . . .

Professor Simeon: Yes.

Mr. Beatty: . . . or are better spokesmen for those interests than federal M.P.s.

I might just say to Professor Simeon that I have been pleased, in the work that I have been doing with my leader on the subject of parliamentary reform, that he has indicated that one of his highest priorities would be to restore Parliament to a position of having much greater power relevant to the executive through such things as a freedom of information act, which Professor Simeon has mentioned, greater power to committees—the power, for example, for committees to set their own agendas, which we do not have now—the restoration of the Committee of the Whole in some instances, and a guarantee that private members' legislation should be able to come to a vote, at least in selected instances.

He indicated that he would be quite prepared to see 20 per cent or perhaps more of government legislation defeated or substantially amended through this process as a means of restoring this balance.

However, I wanted to deal with a different aspect with Professor Simeon because I think he has dealt with this question of the role of Parliament very well. I want to ask him about the question of codification as such . . .

Professor Simeon: Of codification?

Mr. Beatty: Codification, yes; codification of past procedures or of present procedures. The government, in Bill C-60, has laid great stress on what they perceive as the worth of spelling out what present procedure is. Their argument with regard to changes with respect to the monarchy is that it simply reflects a spelling out or a codification of the present procedures followed by the Governor General and the monarch. Their argument is with regard to the role of the executive, and they are spelling out for the first time what present procedures are and they are constitutionalizing it.

• 1050

I would like to ask Professor Simeon whether he has addressed himself to this particular question, as to what is the worth of codification. Is it a necessity? And was Professor Mallory, who appeared before the predecessor to this Committee some years ago, not correct when he argued that one of the greatest advantages of our cabinet form of government is its enormous flexibility, that it is tremendously adaptable, and that within the very broad structural confines of the system

[Translation]

A mon avis, je pense que le professeur Simeon a souligné la même chose, une des grandes lacunes de notre système provient de la nature de nos partis actuellement, lesquels exigent des députés d'être d'abord des représentants du parti et, ensuite, des représentants régionaux. En conséquence, les électeurs des régions se sentent délaissés, et ils ont l'impression que lorsqu'il s'agit de leurs intérêts régionaux, ce sont les autorités provinciales qui les représentent le mieux . . .

M. Simeon: C'est juste.

M. Beatty: Ou sont de meilleurs porte-parole que les députés fédéraux.

Je voudrais signaler au professeur Simeon que le travail que j'ai accompli avec mon leader dans le secteur de la réforme parlementaire m'apporte beaucoup de satisfaction, mon leader a indiqué qu'une de ses premières priorités serait de redonner au Parlement une meilleure position pour rétablir l'équilibre par rapport à l'exécutif et ce, par le biais de la Loi sur la liberté d'information par exemple, dont le professeur Simeon a parlé, par le biais de comités plus puissants, en donnant, par exemple, aux comités le pouvoir d'établir eux-mêmes leur ordre du jour, qu'ils ne détiennent pas actuellement, par le rétablissement du comité plénier, dont dans certains cas et par la garantie que les projets de loi présentés par les députés feraient l'objet d'un vote, au moins dans certains cas.

Il a dit qu'il serait tout à fait prêt à accepter que 20 p. 100 ou une proportion encore plus grande des projets de loi gouvernementaux soient rejetés ou amendés considérablement par le jeu de ce processus, car cela permettrait de restaurer un équilibre qui n'existe plus.

Quoi qu'il en soit, je voulais aborder un autre aspect de la question, car je pense que le professeur Simeon a très bien étudié cette question du rôle du Parlement. J'aimerais aborder la question de la codification . . .

M. Simeon: La question de la codification?

M. Beatty: Oui, la question de la codification des anciennes procédures et des procédures actuelles. Dans le projet de loi C-60 le gouvernement souligne l'importance de préciser quelle est la procédure actuelle. Le gouvernement prétend que les dispositions qu'il propose en ce qui a trait à la monarchie traduisent tout simplement les procédures actuelles et ne sont que la codification de la situation actuelle du gouverneur général et de la monarchie. Il en va de même pour ce qui est du rôle de l'exécutif: le gouvernement prétend que pour la première fois on entérine dans la Constitution les procédures actuelles.

J'aimerais que le professeur Simeon nous dise s'il s'est penché sur cette question et si la codification est souhaitable. Est-ce bien nécessaire? Le professeur Mallory qui est venu témoigner devant l'ancêtre de notre comité, il y a quelques années, n'a-t-il pas dit, avec raison, qu'un des principaux avantages de notre forme de gouvernement résidait dans sa souplesse inégalée, dans le fait que le Cabinet est adaptable et

[Texte]

there is great ability to adapt and to change as circumstances change?

Professor Simeon: That is not something on which I have done much careful analysis, but I would say in general that there is a bit of a dilemma—once you start writing some things down you have sort of to write them all down. It is really a dilemma as to whether you have a constitution that is largely made up of custom and usage, and so on, or whether you have a constitution that really sets out, in some sense, the totality of governmental power and the procedures by which government operates, and so on.

I suppose what Bill C-60 does, and indeed what most constitutional proposals do, is suggest that we need to write down more of it. But it seems to me that it is hard to have a middle way—if you are going to write some of them down you have to write them all down.

The symbolism in this, I think, perhaps relates to Senator van Roggen's point as well, the symbolism of the way things are set out in Bill C-60. It goes from the monarchy to the executive, the Prime Minister, the Cabinet, and then the House of Commons sort of comes last, in that order of items. Indeed, it goes much further. It is right when it says the role of the Prime Minister is not now set out in the constitution, nor is the role of the Opposition set out in the constitution. If you are going to set out one of them in the constitution, it seems to me you should set out the other. In the sense that Bill C-60 is trying to codify existing procedures, usages, and so on, it tends to codify only some of them. It does say that there should be responsible government, but I believe it does not talk about ministerial responsibility, it certainly does not put the role of the Opposition in any formal place, and so on. So, I suppose, if you are going to go that route one certainly wants to write down many more of those inherited principles of ours.

Mr. Beatty: I certainly agree that if we agree with the principle that it has to be codified we should go all the way. But you yourself, in your paper this morning, have made the argument that while the British North America Act has been remarkably flexible, many of the joints are now creaking and groaning under the pressure and that it has not been sufficiently adaptable to cope with current realities. Does the process of codification and of actually freezing, for all time, current structures and current procedures not make that problem that much more likely in the future, that our room to change will be that much more restricted, and that a new constitution would become obsolete by changing circumstances that much more quickly than our present one?

Professor Simeon: Yes, that is another major dilemma, certainly, in writing down a more detailed constitution, although one might have considerable flexibility within it.

While it is true about the flexibility of the BNA Act—and it is really quite remarkable how flexible it has been—it is easier for some people to say, therefore, we do not need to change it, than it is for others. What some people have regarded as desirable flexibility, from another point of view, and perhaps especially from the Quebec point of view, has been a licence to move in on us. So, in some sense, there are some groups that

[Traduction]

qu'à l'intérieur du cadre assez vaste du système, le Cabinet pouvait s'adapter et changer suivant les circonstances?

M. Simeon: Je n'ai pas analysé minutieusement la question, mais d'emblée je puis dire qu'il existe un dilemme. À partir du moment où l'on commence à coucher sur papier certaines choses, il faut les coucher toutes. On se trouve devant le dilemme suivant: une Constitution faite surtout d'us et coutumes etc ou bien une Constitution où tout est précisé, tous les pouvoirs gouvernementaux sont définis et la procédure suivant laquelle le gouvernement fonctionne l'est également.

Je suppose que le projet de loi C-60, comme la plupart des propositions constitutionnelles, choisit de codifier le plus grand nombre de choses. À mon avis il est difficile de faire les choses à moitié. Si on commence à rédiger certaines choses, il faut les rédiger toutes.

Il y a ici un certain symbolisme, et je reviens aux propos du sénateur van Roggen. Tel qu'il est rédigé, le bill C-60 explique la situation avec un certain symbolisme. On commence par la monarchie, l'exécutif, le premier ministre, le Cabinet et ensuite on passe à la Chambre des communes, en dernier. En fait, le bill va beaucoup plus loin. Il est juste de dire que le rôle du premier ministre n'est pas entériné dans la Constitution actuellement, pas plus du reste que le rôle de l'opposition ne l'est. Par conséquent, si on précise un rôle, il faut préciser l'autre. C'est ainsi que l'on peut dire que le bill C-60 codifie la procédure actuelle, les usages, etc., mais il n'en codifie que certains. Le bill précise qu'il faut un gouvernement responsable, mais il garde le silence sur la responsabilité ministérielle sans donner de place officielle à l'opposition, etc. Donc, si l'on emprunte cette voie, il faudra coucher sur le papier la définition d'un beaucoup plus grand nombre de principes dont nous avons hérités.

M. Beatty: Je suis tout à fait d'accord avec vous, car à partir de l'instant où l'on accepte le principe de la codification, il faut qu'il soit appliqué sur toute la ligne. Mais dans votre communication de ce matin vous-même, avez dit que l'Acte de l'Amérique du nord britannique était remarquablement souple mais que cependant on pouvait y trouver des lacunes mises au jour par les pressions, et que l'Acte n'était plus assez adaptable pour faire face aux réalités actuelles. Si donc on décidait de codifier, de cristalliser la structure actuelle et les procédures courantes, ne préparerait-on pas des problèmes qui surgiront plus tard, puisqu'on restreindrait ainsi cette marge d'adaptation? La nouvelle Constitution ne deviendrait-elle pas dépassée par les circonstances qui ne cesseraient d'être modifiées à l'avenir à un rythme beaucoup plus accéléré qu'actuellement.

M. Simeon: C'est juste. C'est l'autre dilemme que crée la rédaction d'une Constitution détaillée, même si on veut en même temps lui conserver une certaine souplesse.

Il est vrai que l'Acte de l'Amérique du nord britannique est souple, d'une souplesse étonnante, mais certains disent plus volontiers que d'autres qu'à cause de cela, point n'est besoin de la changer. D'aucuns estiment cette souplesse souhaitable, alors que d'autres, des québécois peut-être, estiment qu'elle a servi à les exploiter. À certains égards donc, certains groupes revendiqueront des protections constitutionnelles plus grandes

[Text]

are likely to put much more stock in constitutional protection precisely because they believe the operational flexibility will operate, in the long run, to their disadvantage. So a group that is in a minority situation, a group that has a particular fear of its being entrenched upon by the majority, is likely to want firm written barriers to that much more than the majority group—which obviously can go with any kind of flexibility. So I think there are some reasons why we probably need to write more things down. But I agree with you, that it is a major difficulty.

• 1055

Mr. Beatty: I expect the British North America Act will be here long after Bill C-60 is gone and so we are not necessarily wedded to the approach that has been taken by the government in this instance, and I think it would be useful when the government themselves have said that they will be scrapping this bill, as a new session of Parliament begins. Mr. Lalonde has argued that this is the reason it was sent to us before second reading took place.

Professor Simeon: I think, too, one could look at Bill C-60, or proposals such as those made by bar associations, and ask okay, which of these recommendations needs to be in the constitution and which maybe are desirable but should be done through ordinary legislation so that they are easier to change if it turns out they do not work well, or whatever.

Mr. Beatty: Bill C-60 is going to be withdrawn and redrawn. The obvious starting point is the question of what do we do with the British North America Act, and this is the question that I wanted to put to you. Is it your feeling that the British North America Act is so deficient that it needs to be scrapped and replaced in its entirety with a whole new constitution, that we simply raise the structure because it is beginning to crumble, or would you argue also that where the roof is leaking it is worthwhile to put some new shingles on, and there may be a place where an addition should be put on the back or on the side, but that you do not tear the whole structure down and try to build a new one in its place?

Professor Simeon: It seems to me that in part it is a matter of semantics, but very important semantics as it embodies a very important symbol. So obviously the government feels—and I notice that the bar association report places a great emphasis on the constitution as a symbol—the suggestion is that the symbolism of the British North America Act is somehow wrong, especially in the eyes of some parts of the country and that therefore we need to employ the rhetoric of a new constitution and so on. Whereas, of course, the British North America Act is a very positive symbolism for others, and indeed it seems to me that in part the great worry that there has been about the possible threat to the role of the monarch in Bill C-60, and the thing which of course scuppered that very good bar association report related not so much to people's concerns about the monarchy as to, in many other parts of Canada, a sense that, gee, everything that we have sort of held precious, including our dollar, is kind of eroding

[Translation]

précisément parce qu'ils estiment que la souplesse constitutionnelle ne sera utilisée, à long terme, qu'à leur détriment. Un groupe minoritaire, craignant l'assimilation à la majorité, réclamera vraisemblablement des barrières écrites, alors qu'un groupe majoritaire peu très bien s'arranger d'une plus grande souplesse. Voilà autant de raisons sans doute de mettre plus de choses sur papier. Mais je suis d'accord avec vous, c'est très difficile.

M. Beatty: Je crois que l'Acte de l'Amérique du nord britannique existera bien après que le Bill C-60 aura été rejeté, et nous ne sommes pas nécessairement obligés d'adopter la position du gouvernement dans ce cas, et je crois qu'il serait utile que le gouvernement lui-même le rejette quand la nouvelle session du Parlement commencera. M. Lalonde dit que c'est la raison pour laquelle on nous a renvoyé ce bill avant la seconde lecture.

M. Simeon: Après étude du Bill C-60, ou des propositions des associations du Barreau, on pourrait déterminer quelles recommandations devraient être entérinées dans une Constitution, et lesquelles sont souhaitables, mais devraient être entérinées par une loi ordinaire, pour qu'on puisse les changer plus facilement si on aperçoit qu'elles sont difficilement applicables.

M. Beatty: Le Bill C-60 sera retiré et rédigé de nouveau. Évidemment, il faudrait d'abord décider ce qu'on veut faire de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et c'est la question que je vous pose: croyez-vous que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique soit si mauvais qu'on devrait le rejeter catégoriquement et le remplacer par une toute nouvelle Constitution, qu'on établisse une structure toute nouvelle, croyez-vous qu'elle soit assez utile qu'on puisse la réparer et peut-être faire certains rajouts sans pour autant tout raser et repartir à zéro?

M. Simeon: A mon sens, c'est en partie une question de sémantique, mais importante toutefois, car il s'agit d'un symbole très important. Étant donné que le gouvernement et l'Association du Barreau insistent beaucoup sur le symbolisme de la Constitution, et que, selon certains le symbole de l'Acte de l'Amérique du Nord n'est pas juste, surtout dans certaines régions du pays, il faut maintenant rédiger une nouvelle Constitution. D'autre part, bien sûr, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est un symbole très positif pour d'autres; en fait, il semble qu'en partie la grande inquiétude soulevée par une éventuelle menace contre le rôle du monarque dans le Bill C-60,—ce qui a coulé à fond l'excellent rapport de l'Association du Barreau—ne venait pas tellement d'inquiétudes du peuple à l'égard de la monarchie, comme dans d'autres parties du Canada, mais de l'impression que tout ce qu'on croyait sacré, y compris notre dollar, s'érode graduellement. Toute allusion d'une nouvelle Constitution est alors un symbole négatif.

[Texte]

and therefore the whole rhetoric of a new country is a negative symbolism.

Personally, I guess I do not put quite so much stock in symbols and therefore I guess I am not wildly partisan as either saying we should have a Canada constitution or a British North America Act. I guess I would like to cut as many of the vestiges of the colonial tie as possible and so on, but it is not something that I would think is terribly important. And it seems to me that one of the difficulties in selling any set of proposals, whether it is Bill C-60 or any other, is to chart one's way between the various symbolic views.

Mr. Beatty: Do you not agree that . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You have already exceeded your time.

Mr. Beatty: Can I fit in one short one, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes.

Mr. Beatty: Thank you. Would you not agree, Professor Simeon, that surely one of the things we should have learned from this process was that the starting point in any constitution making must be that if it is to be successful there has to be a consensus in the country itself as to the nature of constitutional change which is desired and that in the absence of such a consensus to simply open the lid on Pandora's box could be more destructive to national unity, could be self-defeating, when the purpose ostensibly of constitution-making in this instance is to promote national harmony in the country?

Professor Simeon: Yes, but that is the dilemma again, when there is not national harmony how can you arrive at a constitution which embodies national harmony? And that is why I am a pessimist, I guess, in this whole process.

Mr. Beatty: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breaux.

Mr. Breaux: Thank you, Mr. Chairman. First of all, Mr. Simeon, I wish to also congratulate you on your presentation. It is very well done. You seem to have spent a lot of time reflecting on these problems and your presentation is certainly helpful.

I like the way that you define the problem but I am not sure that I agree with all of your solutions. First of all, I would like to ask you, do you feel that the basic presumption for your proposed changes in the machinery of government at the federal level is the fact that there was alienation in the country? You said that a better political expression of the realities in the regions or in groups would probably help that. I would challenge that point of view.

• 1100

I think alienation, generally speaking, is a sign of a modern society where people, particularly in a country as vast as Canada, as you have looked after your material needs and you have improved your social and economic conditions, it is normal that you are going to turn your mind to other things. And those things inevitably will be political. And if they are

[Traduction]

Personnellement, je n'attache pas tant d'importance au symbole, aussi je ne suis pas un partisan farouche d'une nouvelle Constitution canadienne ou de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. J'aimerais autant que possible couper tous les restes de liens coloniaux, mais je ne crois pas que ce soit si important. Et il me semble qu'une des difficultés à faire accepter toute proposition, que ce soit le Bill C-60 ou d'autres, est de respecter les symboles différents.

M. Beatty: N'êtes-vous pas d'accord . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous avez déjà dépassé votre temps de parole.

M. Beatty: Ne puis-je donc pas poser une courte question, monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui.

M. Beatty: Merci. N'êtes-vous pas d'accord, M. Simeon, que ce qu'il nous faut retenir c'est que si l'on veut réussir à créer une constitution il faut établir d'abord un consensus dans le pays même, sur la nature des changements constitutionnels souhaitables; en l'absence d'un tel consensus, il serait plus néfaste à l'unité nationale d'ouvrir le coffret de Pandore, lorsque, en fait ce que l'on cherche par une nouvelle Constitution, c'est de favoriser l'harmonie nationale dans le pays?

M. Simeon: Oui, et c'est bien là le dilemme, devant le manque d'harmonie nationale, comment peut-on arriver à une constitution qui incarne l'harmonie nationale? Et c'est pourquoi je suis plutôt pessimiste.

M. Beatty: Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breaux.

M. Breaux: Merci, monsieur le président. D'abord, je voudrais vous féliciter de votre exposé, monsieur Simeon. Il est très au point. Vous semblez avoir passé beaucoup de temps à réfléchir sur les problèmes, et votre mémoire sera sûrement très utile.

J'aime bien la façon que vous avez précisé le problème, mais je ne suis pas certain d'approuver avec toutes vos solutions. D'abord fondez-vous les changements que vous proposez dans la structure du gouvernement au niveau fédéral sur l'alinéation des différentes régions du pays? Vous avez dit qu'une meilleure expression politique des réalités telles qu'elles existent dans les régions et dans les différents groupes serait utile. Je ne suis pas d'accord sur ce point.

A mon sens, l'alinéation en général est le signe d'une société moderne où la population, surtout dans un pays aussi vaste que le Canada, une fois qu'elle a réussi à s'élever au-dessus de ses besoins matériels et qu'elle a amélioré ses conditions sociales et économiques, se tourne naturellement vers d'autres questions. Inévitablement, ces questions sont politiques. Et si c'est le cas, il est normal qu'elle veuille se faire entendre dans ce domaine.

[Text]

political, therefore, you will want to express yourself more politically.

In that sense I do not see regional alienation as necessarily such a bad thing or a negative thing. I think it is just a sign of a democratic society that is dynamic in many cases.

I do not think for one minute that any change that we might do here, any change that we are going to make, whether it is your House of the Provinces or the Conservatives' House of the Provinces or the House of the Federation or the present Senate will change that. There will still be the sentiment that people will want to say, "I want to be closer to political power; I want to have more influence because that is normal in the evolution of the people".

There is another problem. I mentioned it last week or two weeks ago when you were here with the other group. I am a New Brunswicker; I am from northern New Brunswick and I am an Acadian. I can tell you—and I do not say this to blame any one because this is a fact of history, you cannot blame somebody last week or last month for that—in many cases because the federal government is much more decentralized in terms of the delivery of services and in terms sometimes of decision making, many people in my area feel closer to the federal government as far as solving their problems than to their provincial government. And it is only 180 miles from the furthest point north to the capital in Fredericton. So we are not going to deal with that kind of problem of alienation by making these changes.

I would like your comments on that, first of all.

Professor Simeon: Certainly you are right that alienation is a universal phenomenon, not just a Canadian one. I guess it is that alienation happens in Canada to take this particular form whereas in other countries which do not have such strong regional traditions and so on, it takes other forms. So I would suggest that the political problems facing the other countries are different. But because it takes the form it does in Canada it seems to me that it is through this federal-provincial relationship and the role of the central government that we need to get at it.

I think there is another element of it though. One reason why I would tend to be a little suspicious about proposals for massive decentralization is that it is often said that provincial governments are closer to the people in some sense. You are suggesting that in New Brunswick that is not necessarily the case; obviously the provincial government tends to favour some people more than other people and they can seem very far away from the people who are not getting well treated in that provincial government. And of course one might want to take a much more Maoist attitude towards decentralization and say if you really want to give the individual citizen more power, we are not talking about decentralizing from Ottawa to Ontario, but we are talking about decentralization to the neighborhood, the factory, and to very small units. Because to be 1 out of 22 million might not give you very much power, to be 1 out of 8 million does not give you very much either.

So I think those things are important. But I think also I would not locate the problem entirely at the level of alienation

[Translation]

Et à cause de cela, je ne considère pas l'aliénation régionale comme étant nécessairement négative. Cela montre simplement que notre société démocratique est dynamique dans bien des cas.

Je ne crois pas du tout que tout changement que nous apportons ici, que ce soit avec votre Chambre des provinces, avec la Chambre des provinces des conservateurs ou avec la Chambre de la fédération ou le Sénat actuel ne changera cette évolution. On aura toujours le sentiment que le peuple cherche à nous dire, «je veux plus de pouvoir politique; je veux plus d'influence, car c'est un phénomène naturel dans l'évolution d'un peuple».

Il y a un autre problème. Je l'ai soulevé la semaine dernière ou il y a deux semaines lorsque vous avez comparu avec un autre groupe. Je suis du Nouveau-Brunswick, du nord de la province, je suis Acadien. Je puis vous dire—et je ne blâme personne, car c'est un fait historique, vous ne pouvez blâmer personne ici présent pour ce qui s'est passé dans l'histoire,—dans bien des cas, parce que le gouvernement fédéral est beaucoup plus décentralisé dans l'administration de ses services, et même dans la prise de décision, bien des gens de ma région se sentent plus près du gouvernement fédéral pour la solution de leurs problèmes, que du gouvernement provincial. Et il n'y a que 180 milles du point le plus septentrional à la capitale de Frédéricton. Donc les changements proposés ne régleront pas ces problèmes d'aliénation.

Pourriez-vous réagir à mes commentaires, d'abord.

M. Simeon: Vous avez raison, l'aliénation est un phénomène universel, et pas uniquement canadien. Je suppose que l'aliénation au Canada prend cette forme particulière à cause de ces fortes traditions régionales, tandis que dans d'autres pays, elle prend d'autres formes. Il faut donc croire que les problèmes politiques dans les autres pays sont différents. Mais étant donné la forme qu'elle prend au Canada, il me semble que c'est par les relations fédérales-provinciales et par le rôle du gouvernement fédéral, que nous réussirons à éliminer cette aliénation.

Toutefois, il y a un autre élément à considérer. Une des raisons pour lesquelles je doute un peu des propositions préconisant une décentralisation massive, c'est que bien souvent on croit que les gouvernements provinciaux sont très près du peuple. Vous dites qu'au Nouveau-Brunswick, ce n'est pas nécessairement le cas; évidemment le gouvernement provincial a favorisé certaines gens plus que d'autres, et ceci les éloigne des gens qui sont bien traités par le gouvernement provincial. Et si l'on veut adopter une attitude un peu plus maoïste envers la décentralisation, et qu'on veut remettre plus de pouvoir aux citoyens en particulier, il ne faut pas préconiser la décentralisation d'Ottawa à l'Ontario, mais la décentralisation au quartier, à l'usine, ou dans de petites unités. Car si être une voix sur 22 millions ne vous donne pas beaucoup d'influence, être une voix sur huit millions ne vous en donne pas beaucoup plus.

Je crois que ces choses sont importantes. Mais je crois aussi que le problème n'est pas complètement dû à l'aliénation,

[*Texte*]

although that is certainly a major part of it. I would locate it in a little bit more concrete things than that.

First of all, if one looks at developments, perhaps in Quebec especially, one sees that it is not just alienation but also affirmation. It grows not only out of a lack of self-confidence or a sense that you are being not represented properly in Ottawa or being damaged by federal policies but also quite in and of itself, a kind of almost self-confident desire to do our own thing and so on. In that sense you might suggest that . . .

• 1105

Mr. Breau: Yes.

Professor Simeon: . . . some of the things behind, let us say, the growth of Quebec nationalism . . .

Mr. Breau: It is more visible there because of the linguistic dimension.

Professor Simeon: Yes, yes.

Mr. Breau: But, in my view, it is the same affirmation all over the place that really alienation to some extent is a sign of that affirmation and it follows up very, very closely. But, of course, you seem to indicate by your recommendations that you feel that having better intergovernmental relationships may solve that. I basically disagree with you there. If there is anything that we need in this country it is to have less complex processes of intergovernmental relationships. We need to define better the roles of each level of government but I am not sure that we need to have more complex relationships than we have now.

Professor Simeon: I agree with you entirely.

Mr. Breau: I should add that I say this as a person who, a few months ago, attempted to go to the provincial field and could not make it but my concept of going to the provincial field was not to play a federal role but to play a provincial role.

Professor Simeon: Right. One of our problems, I think actually is that there is not enough mobility between different levels. In the United States, Germany and Australia, there is a kind of career pattern in which people start out in municipal governments and then in state legislatures and so on and then expect to move to the centre. A huge proportion of American Senators, for example, have been governors and state assemblymen and so on. What happens in the United States is that they kind of weave together their national and state politics into a very complex, admittedly, but nevertheless a web in which, therefore, you are much less likely to get the confrontation.

One reason we have this executive confrontation is because there are so few other links between federal and provincial governments, so few provincial people except one day they will be sitting in the chair of the person they are negotiating with and, therefore, take a more national perspective. The links between federal and provincial parties, even of the same name, are so different.

[*Traduction*]

quoique elle joue certainement un grand rôle. Je situe le problème dans des choses beaucoup plus concrètes.

D'abord, si on suit l'évolution de la situation, surtout au Québec, il n'est pas question seulement d'aliénation, mais aussi d'affirmation. Cela découle non seulement d'un manque de confiance en soi ou du fait que l'on ne se sent pas correctement représenté par Ottawa, ou encore du fait que l'on se sent lésé par les politiques fédérales, mais cela découle du désir d'agir par soi-même, et ainsi de suite. En ce sens, on pourrait dire que . . .

M. Breau: Oui.

M. Simeon: . . . certaines des raisons, disons, de la croissance du nationalisme au Québec . . .

M. Breau: C'est plus visible là-bas, compte-tenu de la dimension linguistique.

M. Simeon: Oui.

M. Breau: Cependant, à mon avis, on affirme partout que cette aliénation est, dans une certaine mesure, le signe de cette affirmation, et les deux choses sont très étroitement liées. Cependant, bien sûr, dans vos recommandations, vous semblez indiquer que de meilleures relations intergouvernementales permettraient de résoudre le problème. Je ne suis absolument pas d'accord avec vous à ce propos. Ce qui est nécessaire dans notre pays, c'est de réduire la complexité des relations intergouvernementales. Il est nécessaire de mieux définir les rôles de chaque niveau de gouvernement, mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire de compliquer les relations qui existent à l'heure actuelle.

M. Simeon: Je suis totalement d'accord avec vous.

M. Breau: Si je dis cela, c'est que, il y a quelques mois, je me suis efforcé d'intervenir au niveau provincial. Je n'y suis pas parvenu, mais, si j'ai essayé d'intervenir au niveau provincial, ce n'était pas pour y jouer le rôle du gouvernement fédéral, mais celui de la province.

M. Simeon: Très bien. L'un des problèmes qui se posent à l'heure actuelle est dû au manque de mobilité entre les différents niveaux. Aux États-Unis, en Allemagne et en Australie, on fait sa carrière en commençant dans les municipalités, puis on passe au niveau des assemblées législatives des États, et ainsi de suite, et ensuite, on peut s'attendre à arriver au centre. Bon nombre des sénateurs américains ont été gouverneurs, membres des assemblées législatives d'États, et ainsi de suite. Aux États-Unis, la politique nationale et les politiques des États sont étroitement liées, sans qu'on en arrive pour autant à la confrontation.

Si nous avons cette confrontation au niveau de l'exécutif, c'est en partie du fait que les autres liens entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont très peu nombreux, que fort peu des responsables provinciaux peuvent s'attendre à siéger un jour à la place des personnes avec lesquelles elles négocient, ce qui, par conséquent, les empêche d'envisager la situation d'un point de vue national. Les liens qui unissent les partis provinciaux aux partis fédéraux sont si différents.

[Text]

As I said in the paper, I think I stressed it a little bit more in my remarks, I think the beginning of any discussion of the division of powers is to say, "Okay, where can we disentangle? What can you do on your own that is not going to involve us in any way? What can we do? How can we divide up the responsibilities in that way?" In that sense that would be desirable and it would reduce the need for intergovernmental relations. As I look again at what I conceive to be the realities of the governmental aspirations, the nature of public policy, the nature of citizen demands which are made indiscriminately to one level or another, I end up being convinced that however far you go down that road you are still left with a very large area in which inevitably what one level of government does is going to have positive or negative consequences for the other.

Mr. Breaux: I do not want you to get the impression that I am totally negative to having some provincial input . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This will be your last question, Mr. Breaux.

M. Breaux: . . . in federal institutions. I would want some. I am not sure that I would want to go as far as you go. I would like to say that generally I agree in principle with some changes you propose for the House of Commons. You do not go as far as some people who came here and have expressed the popular perception that because of party discipline necessarily regional interests are not expressed in Parliament. Although I agree that some changes probably are necessary in the House of Commons, in terms of more autonomy and more leeway in doing some things as private members from all sides of the House, I think we have to get away from the notion that really right now does not exist any more that the government has to resign; they could lose every piece of legislation.

• 1110

Would you agree with me that really that is a misconception of the workings of the House of Commons? It could very well be that in the major cities in this country members can be elected strictly on the national interest and therefore they may not be seen truly as regional representatives. But let me tell you, as one who has been elected from what I think I would call a far-out region of this country, there is just no way you could even say you wanted, to run for politics unless you were a regional representative. They are not suggesting that you do not play a national role, but there is no way one could be elected from the regions of this country unless he or she were perceived as a regional representative.

Professor Simeon: Yes.

Mr. Breaux: I find that there is really a misconception here, because even with party discipline under the system of caucus, while we may not be perceived and always seen in public as battling with the government, we have to play that role to maintain ourselves politically.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It seems to me that that is more a comment than a question. I am sorry, your time is over.

Mr. Breaux: Does Mr. Simeon want to comment?

[Translation]

Comme je le signale dans le mémoire, et j'ai mis plus l'accent sur ce problème dans le cadre de mes remarques, pour commencer à parler de la répartition des pouvoirs, il faut d'abord se demander comment il est possible de démêler l'embroglio. Comment il serait possible de répartir les responsabilités. Comment il serait possible de réduire le besoin de relations intergouvernementales. Je tiens compte de ce que sont les aspirations des gouvernements, de ce qu'est la nature de la politique, la nature des revendications que les citoyens font sans discrimination à un niveau ou à un autre, et plus je suis convaincu que, quelles que soient les mesures que l'on prenne, il y aura toujours un domaine très important à propos duquel ce que fera l'un des paliers de gouvernement aura des conséquences positives ou négatives sur l'autre.

M. Breaux: Je ne voulais pas vous laisser l'impression que je suis totalement opposé à l'idée d'un rôle pour les provinces . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breaux, ce sera votre dernière question.

M. Breaux: . . . au sein des institutions fédérales. Je voudrais qu'elles y jouent un rôle. Mais je ne pense pas que j'irais aussi loin que vous. Permettez-moi de signaler que je suis d'accord en principe avec certaines des modifications que vous proposez à propos de la Chambre des communes. Vous n'allez pas aussi loin que certaines des personnes qui ont déjà comparu ici même, et qui estiment, comme beaucoup, que, à cause de la discipline des partis, les intérêts des régions ne se font pas entendre au Parlement. Et je pense certes qu'il est nécessaire de procéder à certaines modifications au sein de la Chambre des communes, d'accorder plus d'autonomie, de latitude aux députés, de quelque parti qu'ils soient, mais je pense qu'il faut cesser maintenant de penser qu'il n'y a pas de solution aux problèmes qui se posent.

N'êtes-vous pas d'accord avec moi pour dire que c'est là mal comprendre le fonctionnement de la Chambre des communes? Il se pourrait fort bien que les députés des grandes villes de notre pays se sentent élus strictement pour des questions d'intérêt national et que, par conséquent, on ne pourrait les considérer comme représentant vraiment les régions. Pour ma part, j'ai été élu dans une région excentrique de notre pays et, là-bas, il n'est pas question de dire que l'on veut faire de la politique si on ne s'engage pas à représenter la région. Cela ne veut pas dire que l'on ne veut pas jouer un rôle au niveau national, mais il n'est absolument pas possible d'être élu dans ces régions si on ne s'engage pas à défendre les intérêts régionaux.

M. Simeon: Oui.

M. Breaux: Je crois vraiment qu'il y a un malentendu. Le système du caucus nous impose une discipline de parti qui cache au public nos débats avec le gouvernement, et il nous faut jouer ce rôle pour nous maintenir en vie du point de vue politique.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Cela me semble être plus une remarque qu'une question. Je le regrette, mais le temps de parole qui vous était imparti est maintenant écoulé.

M. Breaux: M. Simeon désire peut-être faire une remarque?

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I do not mean that it is not a good point, but the time has expired and I have along list this morning. Senator Forsey, Senator Grosart and Mr. Goodale.

Senator Forsey: Thank you, Mr. Chairman. The first question I should like to ask Professor Simeon relates to what he says at the top of page 17 of his document:

The essential point . . .
he says

. . . is that the Supreme Court will be, and be seen to be, independent of any of the levels of government, whose interests it is to arbitrate.

Now where does Professor Simeon get the idea that the function of a court is to arbitrate interests?

Professor Simeon: I think it was obvious in Senator van Roggen's question that I used the wrong word there. By that I mean simply that one role, although obviously not the only important role, of the Supreme Court is to decide when questions about the relative jurisdiction of powers of the provincial government are involved. In that sense, while I misused the word "arbitrate", it does not sit down with parties and say "How can you work out an agreement?" The way a labour arbitrator does—it makes decisions that define and structure and set rules for the respective roles and powers of the government. That is one of its very, very important roles. It seems to me that in a federal system one would expect such a court to be entrenched in the constitution, and not to be named by one government. Obviously, I do not mean this as an arbitrator in the sense of labour relations.

Senator Forsey: Both the word "arbitrate" and the word "interest" seem to me to indicate a fundamental misunderstanding of the role of a court.

The second question I want to ask has to do with the suggestion towards the bottom of page 20 that the constitution should contain a specification of the role of the monarch and the Prime Minister, and:

. . . a fuller spelling out of other important inherited constitutional principles; ministerial responsibility, the rights and privileges of parties, the Opposition, and so on.

Do you not see any danger in trying to codify customs and conventions and freeze them, make them rigid, and make them therefore justiciable so that you have a court deciding what are essentially political questions, taking them out of the field of the political people—notably, of course, in the House of Commons—and placing them in the hands of judges, some of whom may have had no political experience at all, and, looking at a text of law give you an abstract decision which will simply throw the whole political machinery into a tailspin?

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne veux pas dire que cet argument n'est pas intéressant, mais le temps de parole qui vous était imparti est maintenant écoulé, et la liste des personnes qui veulent intervenir ce matin est longue. Le sénateur Forsey, le sénateur Grosart et M. Goodale.

Le sénateur Forsey: Merci, monsieur le président. La première question que j'aimerais poser à M. Simeon a trait à ce qu'il déclare en haut de la page 17 du document qu'il nous a remis:

L'essentiel . . .
dit-il

. . . c'est que la Cour suprême sera, et sera considérée comme, indépendante des divers paliers de gouvernement, dont elle arbitre les intérêts.

Pour quelle raison M. Simeon estime-t-il qu'un tribunal a pour fonction d'arbitrer des intérêts?

M. Simeon: La question du sénateur van Roggen a montré clairement, je pense, que j'avais utilisé un terme de manière erronée à ce propos. Je veux simplement dire par là que la Cour suprême a, entre autres, pour rôle, et de toute évidence, ce n'est pas là le plus important, de rendre des décisions à propos des questions mettant en cause les pouvoirs des gouvernements provinciaux. À cet égard, et j'ai utilisé le terme «arbitrer» de façon erronée, la Cour suprême ne demande pas aux parties si elles peuvent se mettre d'accord comme le ferait le négociateur dans le cas d'un conflit de travail . . . elle rend des décisions qui définissent, structurent et réglementent les rôles et pouvoirs respectifs du gouvernement. Il s'agit là de l'un de ses rôles les plus importants. À mon avis, on pourrait s'attendre à ce que, dans un système fédéral, l'existence d'une telle cour soit consacrée dans la constitution. Bien sûr, je ne veux pas parler d'arbitre au sens où on l'entend dans le cas des négociateurs qui se chargent des conflits de travail.

Le sénateur Forsey: Les termes «arbitrer» et «intérêt» me semblent indiquer une profonde incompréhension du rôle d'un tribunal.

La deuxième question que j'aimerais poser a trait à la proposition qui figure en bas de la page 20 et selon laquelle il devrait être nécessaire, dans la constitution, de donner des précisions quant au rôle du monarque et du premier ministre:

. . . préciser d'autres principes constitutionnels que nous avons hérités: la responsabilité ministérielle, les droits et les privilèges des partis, ce qui concerne l'opposition, et ainsi de suite.

Ne pensez-vous pas qu'il est dangereux d'essayer de codifier la coutume et les conventions, de faire en sorte qu'elles soient fixes et rigides, de faire en sorte, par conséquent, que les tribunaux puissent décider quelles sont les questions politiques essentielles, d'en priver les hommes politiques et notamment la Chambre des communes, et de les confier aux juges, dont certains n'ont aucune expérience politique et qui, après avoir consulté un texte de loi, rendront une décision abstraite qui fera tout simplement sombrer les mécanismes politiques dans le chaos?

[Text]

Professor Simeon: My answer to that would be the same as that I gave to Mr. Beatty: if you are going to do it for some of them you have to do it for all of them. You cannot . . .

Senator Forsey: Oh, no, not necessity at all.

Professor Simeon: It seems to me that it creates a sense—We talked a lot about executive power today; if one sets out in fairly expansive terms the role of the Cabinet or the Prime Minister but then leaves the role of the Opposition and the individual M.P., unspecified, then you convey the impression that it is those executive institutions which are really the most important. So I agree very much that there is that problem. Maybe one would want to set them out more as principles in a preamble than one would in a more precisely justiciary way, but my point would be that—you cannot really go half way. If you are going to codify your inherited principles, you pretty much have to codify them all, certainly the ones having to do with those which control the executive and that is largely the opposition and the individual members.

• 1115

Senator Forsey: I am very dubious of this whole idea of codifying and excluding these problems from the operation of what sir Robert Borden too optimistically calls the exercise of:

The commonplace quality of common sense.

This is the danger you run if you do this sort of thing, it seems to me.

The last thing I want to say is perhaps rather a comment than a question. I should perhaps try to phrase it as a question. There seems to be a hankering by Professor Simeon and some others for making the constitution the national symbol. Well that is an American idea which does not endear it to me as a descendant of those who were driven out of the thirteenth colonies by those rebels. I think it is a highly questionable idea. I do not think it is an idea we have been accustomed to in our own country and I have a little of a feeling that it is like the middle western college which posted a notice: The following are the traditions of this college; there will be more to report tomorrow afternoon at 4 o'clock. There is a little touch also in this of a new constitution springing full blown from the brow of Pierre Trudeau as Minerva sprang full blown from the brow of Jove. This becomes to my mind a little bit even more dubious when this task is entrusted to a dying parliament which has no mandate whatsoever to embark on an enterprise of this kind.

Professor Simeon: Well, I would like to make two comments on that. First of all, I would very much not want to associate myself with those who say that we need a new constitution for a great new national symbol. What I have tried to talk about here, and what I think are the important problems, as I have said, are the two questions of the ability of Ottawa to represent and reconcile these various interests in Canada and the ability of the government somehow to work out their relationships. Those are problems which need to be

[Translation]

M. Simeon: Je répondrai à cela de la même façon que je l'ai fait à la question de M. Beatty: si on agit de la sorte pour certains, il faut le faire pour tous. On ne peut . . .

Le sénateur Forsey: Voilà qui n'est absolument pas nécessaire.

M. Simeon: Il me semble que cela crée un certain . . . Nous avons beaucoup parlé du pouvoir exécutif aujourd'hui; si l'on précise très clairement quels sont les rôles du Cabinet ou du premier ministre, mais que l'on ne donne pas d'indication quant au rôle de l'opposition ou des députés, on laisse planer l'impression que ce sont les institutions du pouvoir exécutif qui sont en fait les plus importantes. Je suis d'accord avec vous, il y a un problème. Nous pourrions peut-être les inscrire comme principes dans un préambule plutôt que d'une façon judiciaire plus précise. Je prétends toutefois que vous ne pouvez vous arrêter à mi-chemin. Si vous voulez codifier les principes hérités, vous devez vraiment tous les codifier, certainement ceux qui ont trait à ceux qui contrôlent l'exécutif et surtout l'opposition et chaque député.

Le sénateur Forsey: J'ai certains doutes au sujet de cette notion de codifier et d'exclure ces problèmes des activités de ce que sir Robert Borden appelait de façon trop optimiste l'exercice de:

la quelconque qualité du bon sens.

C'est le danger auquel vous vous exposez si vous faites ce genre de chose.

Je voudrais peut-être, pour terminer, faire une remarque que de poser une question. Je devrais toutefois peut-être essayer de la formuler sous forme de question. Le professeur Simeon, et d'autres, ne semblent pas avoir grande envie de faire de la constitution un symbole national. C'est là une idée américaine qui ne me plaît pas beaucoup en tant que descendant de ceux qui ont été chassés de ces treize colonies par ces rebelles. À mon avis, c'est une idée très discutable. Je ne crois pas que nous ayons été habitués, dans notre pays, à une notion de ce genre, et j'ai un peu l'impression que c'est le même cas que le collège du Midwest qui avait affiché un avis: «Voici les traditions de ce collège; il y aura encore autre chose à mentionner demain après-midi, à 16 heures.» On pourrait peut-être établir un parallèle entre cette idée d'une nouvelle constitution qui sort toute épanouie de la tête de Pierre Trudeau, de la même façon que Minerve sort toute épanouie de Jupiter. Cela me semble encore plus discutable lorsque cette tâche est confiée à un Parlement moribond qui n'a aucun mandat pour se lancer dans une entreprise du genre.

M. Simeon: J'aimerais faire deux commentaires. Tout d'abord, je ne veux pas du tout m'associer à ceux qui disent qu'il nous faut une nouvelle constitution comme nouveau grand symbole national. Ce que nous avons essayé de discuter ici, et ce sont là, à mon avis, les problèmes importants, c'est, premièrement, l'aptitude d'Ottawa à représenter et à concilier les divers intérêts du Canada et, deuxièmement, l'aptitude du gouvernement à établir leur rapport. Voilà les problèmes auxquels il faut s'attaquer. Je ne me suis pas vraiment arrêté au

[Texte]

dealt with. I have really not addressed this symbolic role of the constitution. I do not like the rhetoric personally very much about a new constitution and so I would deny my hankering, sir, for the symbol that you suggest you see in the paper. I am sorry if you do.

On the other point I think my comments about the procedures which I think should be followed would indicate that I also believe that we do not want a new constitution springing full blown from the brow of the present Prime Minister or any other single Prime Minister operating alone.

Senator Forsey: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Grosart.

Senator Grosart: If I may ask Professor Simeon a question first of all arising from comment he has made on page 20 in connection with the Charter of rights and freedoms, where he says that in his judgment, on the surface at least, Clause 25 appears to vitiate all that has gone before in the sections setting out the charter of human rights and freedoms. He then goes on to suggest that this should be more tightly drawn. May I ask him how he would see it more tightly drawn, specifically if he would suggest specific exceptions rather than the broad unqualified descriptions of limitations that appear in Clause 25?

Professor Simeon: Yes, one alternative of course is just simply to set out those rights and not have a Section 25, as indeed the American ones do although they have a Section 25 which has grown up by judicial decision and I suppose now in a sense there would be a strong tendency to write it down. I do not have a precise wording and I am not an expert on civil rights or this area of the law in general. I think, as someone who feels rather strongly, that we have had some rather frightening illustrations in recent years about the possibility of arbitrary government action, I would just simply like to see it as tight as possible. I would sort of instruct my constitutional lawyer to make it so it is really, really hard for them to a bridge these rights. But as to how you would do that, I am not exactly sure.

• 1120

Senator Grosart: Thank you.

On page 21, Professor Simeon, you make the statement that you have reached the conclusion of general agreement with Professor Lederman. You say, first of all, that it is not so much your reading of the constitutional precedents as your feeling that unilateral action on a basic change in the constitution by the federal government, through Parliament and so on, would not be within the spirit of federalism.

Professor Simeon: Yes.

Senator Grosart: Is that your position, in other words that even if it can be done constitutionally it should not be done without provincial agreement?

Professor Simeon: That would be my position.

[Traduction]

rôle symbolique de la constitution. Je n'aime pas vraiment beaucoup la rhétorique concernant une nouvelle constitution et je ne avais ce vif désir d'un symbole, monsieur, que vous voyez dans mon document. Mais je regrette que vous le voyiez.

Par ailleurs, mes remarques au sujet des procédures à suivre montrent que je crois également que nous ne voulons pas une nouvelle constitution qui sortirait toute épanouie de la tête du premier ministre actuel, ou de tout autre premier ministre travaillant seul.

Le sénateur Forsey: Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Je voudrais d'abord poser une question au professeur Simeon concernant une remarque qu'il a faite à la page 20 au sujet de la charte des droits et des libertés. Il dit qu'à son avis, en apparence du moins, l'article 25 semble rendre nul tout ce qui a été fait par les articles établissant la charte des droits et des libertés. Il ajoute qu'il faudrait que ce soit plus rigoureux. Puis-je lui demander comment? Peut-il nous proposer des cas précis plutôt que de nous donner des descriptions très larges des restrictions qui paraissent à l'article 25?

M. Simeon: Oui; une solution de rechange serait évidemment de déterminer ces droits et de ne pas avoir l'article 25, comme c'est le cas pour les Américains, même s'ils ont un article 25 qui est le résultat d'une décision judiciaire, et je suppose que maintenant, dans un certain sens, on aurait fortement tendance à l'inscrire. Je n'ai pas le libellé qu'il faudrait et je ne suis pas non plus un expert en droits civils ou dans ce domaine juridique. Je suis fort convaincu que nous avons eu depuis quelques années des exemples plutôt effrayants de la possibilité de mesures gouvernementales arbitraires. C'est pourquoi j'aimerais que ce soit fait d'une façon très rigoureuse. Je pourrais demander par exemple à mon avocat constitutionnel de procéder ainsi, d'être très dur pour ceux qui veulent restreindre ces droits. Quant à savoir exactement comment le faire, je ne suis pas tout à fait certain.

Le sénateur Grosart: Merci.

Professeur Simeon, vous dites à la page 21 que vous êtes finalement arrivé à un accord avec le professeur Lederman. Vous dites tout d'abord que ce n'est pas tellement votre lecture des précédents constitutionnels que votre impression qu'une action unilatérale visant à un changement fondamental de la constitution par le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Parlement et d'autres, ne serait pas dans l'esprit du fédéralisme.

M. Simeon: Oui.

Le sénateur Grosart: C'est là la position que vous adoptez; en d'autres mots, même si ça peut être fait constitutionnellement, ça ne devrait pas être fait sans l'accord des provinces?

M. Simeon: C'est ma position.

[Text]

Senator Grosart: Then you go on further on page 24 to see certain of the suggested changes, particularly the House of the Federation selection, the double majority and so on, as within the exceptions indicated in Clause 91.1.

Professor Simeon: Yes.

Senator Grosart: Is that your position, that there are definite ...

Professor Simeon: You will notice that I worded that paragraph rather loosely and deliberately. I have read over Clause 91.1 many, many times and I find it very hard to figure out precisely what the exceptions are. It seems to me though that because the House of the Federation affects language, through its special linguistic majority provision, and effects the role of the provinces, since the provinces have to name half of the members and have to co-operate in its selection, that therefore that is related to the rights and privileges of parties. Now, again, I do not know how a judge or a constitutional lawyer would interpret it, but, just in terms of the spirit of it, it seems to me that ...

Senator Grosart: But you do say—it is, I think, page 24—that both the procedure for the selection of members and the special majority in the linguistic area, at least in spirit, fall within the exceptions.

Professor Simeon: Yes. As I read it as a layman, not knowing precisely how a judge would read it.

Senator Grosart: Fine. And you feel the same general objection to the suggested phasing and timing of the changes.

Professor Simeon: Yes.

Senator Grosart: Is that, again, because you feel it would be unwise to proceed with that phasing and timing without at least a general consensus or agreement from the provinces?

Professor Simeon: Yes. I would say that on several grounds. First of all, on a purely political ground, I think it might be ineffective in helping strengthen the force of federation in Quebec; secondly, on the ground that I see phase one and phase two and, in particular, federal institutions in the division of powers as inherently interrelated—I think that is very important; and, third, on the grounds that we were just talking about.

Senator Grosart: Fine. You also make the suggestion that Clause 99 may provide for the entrenchment of equalization.

Professor Simeon: Right.

Senator Grosart: You say you would be strongly in favour of that.

Professor Simeon: Yes.

Senator Grosart: Do you see a doubt as to whether Clause 99 does provide for equalization?

Professor Simeon: Yes, I do. This is a problem which occurs throughout Bill C-60 and is the explanation for my paragraph on page 21, saying that I was somewhat concerned that it took

[Translation]

Le sénateur Grosart: Vous dites ensuite à la page 24 que vous voyez certains des changements proposés, que ce soit la composition de la Chambre de la fédération, la double majorité, et autres, comme faisant partie des exceptions mentionnées à l'article 91.1.

M. Simeon: Oui.

Le sénateur Grosart: Est-ce là votre position, qu'il y a ...

M. Simeon: Vous remarquerez que j'ai rédigé ce paragraphe de façon assez imprécise, délibérément. J'ai relu l'article 91.1 à plusieurs reprises et je trouve qu'il est très difficile de savoir exactement quelles sont les exceptions. Toutefois, il me semble qu'étant donné que la Chambre de la fédération touche à la langue, à cause de la disposition spéciale concernant la majorité linguistique, au rôle des provinces, puisque les provinces doivent nommer la moitié des membres et coopérer en matière de sélection, que, par conséquent, il faut que ce soit relié aux droits et aux privilèges des partis. De nouveau, je ne sais pas comment un juge ou un avocat constitutionnel pourrait l'interpréter, mais dans l'esprit même de l'article, il me semble que ...

Le sénateur Grosart: Mais vous dites—je crois que c'est à la page 24—que la procédure pour le choix des membres et la majorité spéciale dans le domaine linguistique, du moins dans l'esprit de la chose, entrent justement dans ces exceptions.

M. Simeon: Oui. Je le lis comme un profane, ne sachant pas exactement comment un juge l'interpréterait.

Le sénateur Grosart: Très bien. Mais vous avez les mêmes objections générales quant aux phrases proposées et au moment opportun de faire ces changements.

M. Simeon: Oui.

Le sénateur Grosart: De nouveau, est-ce parce que vous croyez qu'il ne serait pas sage de procéder selon ces phases et ce calendrier sans au moins avoir obtenu le consensus général des provinces?

M. Simeon: Oui. Je dirais pour plusieurs raisons: tout d'abord, d'un point de vue purement politique, je crois que ce ne serait pas efficace et que ça n'aiderait pas à renforcer le fédéralisme au Québec; deuxièmement, étant donné que je considère la première et la deuxième phases et, en particulier, les institutions fédérales dans la répartition des pouvoirs, comme étant intimement reliées... je pense que c'est très important; et troisièmement, à cause de ce que nous venons de discuter.

Le sénateur Grosart: Très bien. Vous avez également suggéré que l'article 99 prévoit l'intégration de la péréquation.

M. Simeon: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Vous vous dites vraiment en faveur de cela.

M. Simeon: Oui.

Le sénateur Grosart: Avez-vous un doute à ce sujet, à savoir que l'article 99 prévoit bien cette péréquation?

M. Simeon: Oui. C'est un problème qui se pose tout au long du Bill C-60. C'est vraiment l'explication de mon paragraphe à la page 21. Je me dis inquiet du fait que cela ait pris la forme

[Texte]

the form of a bill, because necessarily a bill—or maybe bills can be more elegantly drafted than this one—is drafted in very strict legal language and it seems to me that, as an educational document as the basis for discussion, as is its purpose set out in the preface, it would be better if the principles were stated than particular wording. And Clause 99, I think, very much falls into that problem. You can read it over and over again and not know quite what it means.

If you read the comment, it says:

Certain commitments by Parliament for the payment of money to provinces may be made constitutionally binding.

I assume there that they are thinking about equalization, and if they are thinking about equalization then I would like to see them put it in.

• 1125

Senator Grosart: At page 27 you make a reference to a possible plan for constitutional change which you describe as the Victoria formula plus a referendum. Do you see this as practical in present terms even in spite of some withdrawal by certain provinces from the majority-consent position?

Professor Simeon: I think it is very difficult in the present context for a couple of reasons which I try to get at a little bit later. One is that such a procedure does carry with it a somewhat unfortunate implication, although I do not think it necessarily is the intention, that very much of the referendum is rapid, you know, "If you guys do not agree we will clobber you into agreeing with us by riding a temporary majority". And that worries me.

More fundamentally I think there are tremendous difficulties especially as an innovation in Canadian politics in devising procedures for rules for campaigning, framing the question and so on which would be legitimate again in the eyes of the population at large. So in some sense you at once have a difficulty. If you are going to present a whole new set of constitutional proposals and, at the same time, with a new method that is adding a great many innovations all at one time, I think is a little difficult.

Thirdly, as I say there, I am very concerned with the long-run political effects of a referendum vote on Bill C-60 or on some set of constitutional proposals in the current context which was, let us say, rejected by the voters of British Columbia or the voters in the Atlantic Provinces or, God forbid, which lead to the kind of result we saw in the conscription referendum. In some sense, you really would not want to put some kind of ratification of a new constitution to the voters unless you were awfully, awfully sure you were going to get a national consensus on it. At the moment, as I have said, I see us being very far away from such a consensus. So I think there are dilemmas in the use of the referendum although in some ways I rather like the principle.

Senator Grosart: This is my last question. Would that last objection you raised to the referendum also not apply to the

[Traduction]

d'un bill, car un bill, nécessairement—ou peut-être que les bills peuvent être rédigés d'une façon plus élégante que celui-ci—est rédigé dans un langage juridique très rigoureux. Il me semble qu'un document éducatif servant de base aux discussions, comme le mentionne la préface, devrait plutôt énoncer des principes plutôt qu'énoncer des principes plutôt que de s'intéresser à un libellé précis. L'article 99 pêche justement dans ce sens. Vous pouvez le lire plusieurs fois et ne pas savoir exactement ce qu'il veut dire.

Le commentaire dit:

Certains engagements du Parlement pour le paiement de sommes aux provinces peuvent être exécutoires constitutionnellement.

Je suppose qu'ils pensent à la péréquation, et si c'est le cas, j'aimerais bien que ce soit mentionné.

Le sénateur Grosart: A la page 27, vous parlez d'un plan de réforme constitutionnelle possible qui serait la formule de Victoria, plus un référendum. Cela vous semble-t-il possible dans les circonstances actuelles, alors que certaines provinces semblent vouloir se soustraire à l'assentiment de la majorité?

M. Simeon: Je crois que c'est en effet actuellement très difficile pour les raisons que j'expose un peu plus loin. Tout d'abord, une telle méthode implique malheureusement, même si je ne crois pas que ce soit là l'intention, que l'idée d'un référendum suppose une notion d'urgence qui revient à dire: «Si vous n'êtes pas d'accord, nous allons consulter le peuple.» Or, cela m'inquiète.

Plus fondamentalement, je crois qu'une telle innovation dans la politique canadienne comporterait d'énormes difficultés et exigerait de concevoir des procédures et règles de campagne, formulation des questions, etc. Donc, dans un certain sens, cela représente immédiatement un problème. Si l'on présente toute une série de propositions constitutionnelles et, en même temps, une nouvelle méthode qui ajoute de nombreuses innovations, c'est, à mon avis, un peu trop complexe.

Troisièmement, je m'inquiète beaucoup de l'incidence politique à long terme d'un référendum portant sur le Bill C-60 ou sur quelque autre série de propositions constitutionnelles qui seraient rejetées par les électeurs de la Colombie-Britannique ou des provinces atlantiques ou, Dieu nous en garde, qui donneraient le genre de résultat que nous avons eu au référendum sur la conscription. Dans un sens, il serait difficile de demander la ratification d'une nouvelle constitution aux électeurs sans être absolument sûrs d'obtenir un consensus national. Pour le moment, je n'ai pas du tout l'impression que nous soyons près de réunir ce consensus. L'usage d'un référendum comporte donc des dilemmes, même si à certains égards, le principe me semble assez attrayant.

Le sénateur Grosart: Ce sera ma dernière question. Cette dernière objection que vous avez vis-à-vis du référendum ne

[Text]

passage of this bill through the House of Commons under the present circumstances?

Professor Simeon: That it would be divisive.

Senator Grosart: Yes.

Professor Simeon: Yes. I think we have seen enough reaction now to say that that would be the case.

Senator Grosart: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to begin by dealing with a point which was touched upon briefly when Professor Simeon was here earlier with the advisory group from Ontario. That is the point that the structure of the House of the Provinces would provide an incentive for the provinces to take more clearly into account the national interest. I see that Professor Simeon refers to that point again on pages 15 and 16 of his presentation where he talks about those kinds of incentives. Professor, you mentioned just one, that basically being the force of national publicity coming to bear upon the position of a province that might be seen as being parochial and so forth and pursuing a more narrow interest at the expense of the national interest.

I wonder if you really see that as being a very influential incentive that would tend to change the course of provincial conduct. I can think of circumstances, taking my own province of Saskatchewan as an example, where negative national publicity would, in fact, be a positive factor for the province to pursue a parochial line rather than a national line. I just wonder if you see that incentive as being a very real one. Are there any others that would encourage the provinces to keep in mind the national interest more thoroughly than they now do?

• 1130

Professor Simeon: Well, I think it is a real incentive, and I think the examples that I would give you to support that would be the economic summit of last spring and the anti-inflation program. In the economic summit one found that all the governments were really seized of the importance of the economic problem. Sure, there was trading going on, but you did not see them when they were in that national forum across the street. They tried to be statesmen, you know, and they did very well, but it seems to me that is involving the kind of incentive that I am thinking about.

Mr. Goodale: Was that not a rather special forum though that perhaps attracted that kind of feeling simply because it was a special meeting, a rather unique meeting and one that was not embodied in an ongoing legislative mill?

Professor Simeon: Well, I think there is another factor though and that is the very fact of a kind of permanent provincial representative here being sort of impeded in the kind of national concerns of the national capital, it seems to me, was likely to have some effect in making them perceive the national dimensions of what they do. And I think that perhaps also can be very much strengthened, first of all, by giving the House some other responsibilities and, secondly, by the clarifi-

[Translation]

s'appliquerait-elle pas également à l'adoption du projet de loi par la Chambre des communes dans les circonstances actuelles?

M. Simeon: Vous voulez dire que cela pousserait à la division.

Le sénateur Grosart: Oui.

M. Simeon: En effet. Je crois qu'on a maintenant eu assez de réactions qui le prouvent.

Le sénateur Grosart: Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Merci beaucoup, monsieur le président. Je voudrais tout d'abord traiter d'une question abordée brièvement lorsque le professeur Simeon a comparu avec le groupe consultatif de l'Ontario. A savoir que la structure de la Chambre des provinces inciterait les provinces à tenir mieux compte de l'intérêt national. Je constate que le professeur en reparle aux pages 15 et 16 de son exposé lorsqu'il traite justement de ce genre d'incitation. Or, monsieur, vous dites qu'il s'agirait d'une publicité nationale forte qui pourrait jouer contre une province tentant de faire preuve d'esprit de clocher et de poursuivre des intérêts plus étroits, au mépris de l'intérêt national.

Jugez-vous vraiment que cette formule tendrait à modifier la conduite des provinces? J'imagine des circonstances, et je prends là l'exemple de ma propre province, la Saskatchewan, où une publicité nationale négative serait au contraire un facteur d'incitation positif pour que la province se préoccupe de ses petits problèmes plutôt que de l'intérêt national. Jugez-vous vraiment cette incitation très forte? Y aurait-il autre chose qui encouragerait les provinces à tenir davantage compte de l'intérêt national qu'elles ne le font aujourd'hui?

M. Simeon: Oui, je crois que c'est une véritable incitation et si vous voulez des exemples, je vous donnerais le sommet économique du printemps dernier et le programme de lutte contre l'inflation. Au sommet économique, on s'est aperçu que tous les gouvernements saisissaient véritablement l'importance du problème. Il y a certainement eu des concessions de part et d'autre, mais on ne les a pas vues à ce forum national de l'autre côté de la rue. Ils ont essayé de se comporter en hommes d'État et ils s'en sont très bien tirés, mais il me semble qu'il y a justement le genre d'incitation auquel je songe.

M. Goodale: N'était-ce toutefois pas un forum assez spécial qui a donné ce genre de sentiment, tout simplement parce qu'il s'agissait d'une réunion spéciale, unique en son genre, et qui n'était pas prévue par la loi?

M. Simeon: Je crois qu'il y avait un autre facteur, et c'est justement pourquoi un représentant provincial permanent pourrait être au fait des préoccupations nationales de la capitale et pourrait faire percevoir aux provinces les dimensions nationales de leurs actes. Et je crois que l'on pourrait même considérablement renforcer cela, tout d'abord en donnant à la Chambre quelques autres responsabilités et, deuxièmement, en précisant la répartition des pouvoirs. Enfin, que l'on sache

[Texte]

cation in the division of powers you might want. That is to say, as we were talking about earlier, the division of powers is able to say: all right, these are the areas in which each of us can act alone and these very explicitly are the areas where we really do have to get together. And if you can state what those areas are fairly clearly by saying that is going to be what we are going to talk about in the House of the Provinces, then that would help as well. But certainly I do not think there is any way you can guarantee that if a provincial premier or indeed if a federal minister is going to be bloody minded he is going to be bloody minded, and certainly in the existing process of intergovernmental relations the opportunity for obstruction and so on is also very much there.

Mr. Goodale: I would hope that your optimism about a new structure is well founded. I am not sure that past experience would be too encouraging at this stage, but I hope in your view of it for the future that that turns out to be the case.

I would like to deal with the last section of your presentation this morning, Professor Simeon, on the question of procedure and the need for consensus in the spirit of federalism and so on. I think those points are pretty well taken. It seems to me that in much of our discussion around this table and I suspect in other places where people get together to talk about the constitution the same is largely true there, that in considering the question of procedure and the right process to follow we always seem to be discussing the fallback positions, the extremes, in other words. We talk about the prospect of unilateral action, on the one hand, or the opposite of that, being the necessity for unanimity, on the other. I wonder if in practical political terms in Canada today those discussions, while they may be valid fallback bargaining positions on one side or the other, are really not largely irrelevant to the central process that must go on and, I take it, is going on in the process of preparing for the October conference and so forth, and that is a very practical search for consensus. And surely at some stage some months from now after that search has gone on for a while and, if it becomes apparent that the consensus is not being reached, then really it would be a matter of a political judgment as to whether or not any particular proposal for change should proceed in the face of a lack of consensus or not. And really is not the most important part of this whole process, and perhaps the discussion about unilateral action or unanimous consent is largely irrelevant?

• 1135

Professor Simeon: I think that discussion has become a little bit complicated recently. In particular, just watching this Committee at work, it seemed to me that the federal government in their White Paper and in Bill C-60 emphasizes it is a bill for discussion purposes and so on and so on, and very much emphasizing that we want to consult widely and so on. Really what has happened is that the statement of "No, we really can do it alone" has become firmer and firmer as Bill C-60 has been attacked. And so, in some sense, everybody is hardening their positions which is, I think, regrettable.

[Traduction]

dans quels secteurs chacun peut agir de son côté et dans quels autres secteurs il est très clair que l'on ne peut agir ensemble. Si l'on peut préciser cela assez clairement et indiquer exactement ce dont on parlera à la Chambre des provinces, cela faciliterait aussi les choses. Évidemment, je ne pense pas qu'il soit possible de garantir que si un premier ministre provincial, ou un ministre fédéral, ne veut faire qu'à sa tête, on pourra l'en empêcher, pas plus qu'aujourd'hui dans les relations intergouvernementales, où il est toujours possible de faire de l'obstruction.

M. Goodale: J'espère que votre optimisme quant à une nouvelle structure est fondé. Je ne suis toutefois pas certain que l'expérience passée soit tellement encourageante, mais j'espère que c'est vous qui aurez raison.

J'aimerais maintenant revenir à la dernière section de votre exposé de ce matin. Il s'agit de la procédure et de la nécessité d'obtenir un consensus sur l'esprit du fédéralisme, etc. Je suis tout à fait d'accord. Il me semble que très souvent, dans nos discussions autour de cette table et certainement d'autres lieux où l'on parle de la constitution, quand on étudie la procédure et la méthode à suivre, il semble que l'on discute toujours des dispositions de reprise, des extrêmes. On envisage une action unilatérale d'un côté, ou le contraire, la nécessité de l'unanimité. Dans la situation politique actuelle du Canada, ce genre de débat, même si les positions de négociations peuvent être valables d'un côté ou de l'autre, est-il très pertinent, alors qu'il devrait être question du processus central de préparation de la conférence d'octobre, etc., qui est finalement un appel très pratique au consensus. Il est bien certain que d'ici quelques mois, une fois l'appel lancé, si l'on ne peut parvenir à ce consensus, il faudra alors que les hommes politiques jugent si telle ou telle proposition de changement doit être menée à bien, avec ou sans consensus. N'est-ce pas cela qui est le plus important, alors que toutes les discussions sur une action unilatérale ou un consentement unanime seraient bien secondaires?

M. Simeon: Je crois que le débat s'est compliqué un peu, récemment. Plus particulièrement, en regardant votre Comité à l'œuvre, il m'a semblé que le gouvernement fédéral dans son Livre blanc et dans le Bill C-60 a souligné qu'il s'agissait d'un projet de loi aux fins de la discussion, etc., etc., et a beaucoup souligné le fait qu'il voulait effectuer des consultations sur une grande échelle. Ce qui s'est produit en réalité, c'est que la déclaration: «Non, en réalité, nous pouvons le faire seuls» s'est implantée de plus en plus à mesure qu'on attaque le Bill C-60. Dans un certain sens, chacun se durcit dans sa position, ce qui, à mon avis, est regrettable.

[Text]

Yes, indeed, we are engaged in that practical search for consensus in which, it seems to me, it is exceedingly important that you cannot achieve a consensus without consensual means. That is really the fundamental difficulty. And, therefore, it is incumbent really on all the participants in the process to enter it with, a genuine flexibility and accepting the legitimacy of the participation of the other partners in that discussion. In the general point I made early in that section. I really see the federal government and the provincial governments as equals in this. That really is the starting point.

Now as to whether if, after a long period of discussion, one has not arrived at a consensus, somebody has got to say, "Well, I am going to carry the can and we are going to put it through." It is very hard to judge when you lose patience, so to speak. In a way, if you start out with that presumption, then it reduces the belief on the part of your partners that you really are willing to discuss this when you know you are going to hold that over their heads.

I would say that I would be reluctant for the federal government to go ahead, let us say, with the two things we mentioned in particular without really pretty darn widespread agreement by the provinces. Whether that would have to be unanimous, I do not know. But, again, we pay now the incredible price for our previous inability to develop an amending formula which would sort out questions exactly like that. And, certainly, the government's major concern is what if we get a new constitution and the present Government of Quebec vetoes it as it obviously would be inclined to do? I have not thought exactly how you would handle that problem since, under almost any constitutional amendment procedure that is being proposed, Quebec is a region and has a veto along with Ontario and so on. I suppose I would want then to look at the politics at that time.

Mr. Goodale: Right.

Professor Simeon: And if you had nine provinces plus the federal government plus all Quebec federalists, or all the sort of organized federalist forces in Quebec, plus a very strong indication that the position of the Government of Quebec was now in opposition to that of most of its population, if that very strong set of circumstances obtained, then as a matter of politics I would probably say you should go ahead with it and in a sense the Quebec referendum would be the ratification or the nonratification of that. The problem with it, I would leave that as long as I possibly could.

Mr. Goodale: I appreciate your comment. I think it underscores the necessity, as remote as we hope it will be, of at least holding open at some stage down the road the ability to deal with the situation in the way that you have just described.

Professor Simeon: Yes, but that also, I think, makes it incumbent to pay very great attention to the views being put forward by Quebec federalists now . . .

Mr. Goodale: Agreed.

[Translation]

En effet, nous recherchons sur le plan pratique le consensus; dans ce contexte, il me semble extrêmement important de prendre les moyens pour ce faire. C'est là la difficulté primordiale. Par conséquent, il incombe en réalité à tous les participants de faire preuve d'une grande souplesse et de reconnaître que la participation des autres parties à la discussion est légitime. Comme j'ai tenté de le faire valoir d'une façon générale, au début, j'estime que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont sur un pied d'égalité dans ce domaine. En réalité, c'est là le point de départ.

Maintenant, pour ce qui est de dire si, après de longues discussions, sans qu'on en soit arrivé à un consensus, quelqu'un va dire: «Je vais porter seul l'étendard et faire le travail seul», il est difficile de juger quand on perdra patience. D'une certaine façon, si au départ vous laissez planer cette supposition, il est plus difficile pour vos partenaires de croire que vous voulez vraiment discuter lorsque vous avez en main l'épée de Damoclès.

Je n'aimerais pas voir le gouvernement fédéral aller de l'avant, plus particulièrement pour mettre en œuvre les deux mesures dont nous avons parlé, sans être suffisamment convaincu du consentement général des provinces. Quant à savoir s'il faut l'unanimité, je n'en sais rien. Mais encore une fois, nous payons actuellement le prix exorbitant de notre incapacité précédente de mettre au point une formule d'amendement qui pourrait justement régler des questions comme celles-ci. Il est évident que la préoccupation principale du gouvernement est de se demander: si nous mettons au point une nouvelle constitution et que le gouvernement actuel du Québec y oppose son veto, comme il serait évidemment porté à le faire, quoi alors? Je n'ai pas encore réfléchi à la façon exacte de régler ce problème, puisqu'en vertu de presque toute procédure d'amendement constitutionnel proposée, le Québec est une région et posséderait le droit de veto, tout comme l'Ontario, etc. J'imagine que j'aimerais examiner la scène politique à ce moment-là.

Mr. Goodale: En effet.

Mr. Simeon: Si les neuf provinces et le gouvernement fédéral et les fédéralistes québécois, ou tout au moins toutes les forces organisées en faveur du fédéralisme au Québec, et des indices très marqués que la position du gouvernement du Québec était à l'opposé de celle de la majorité de sa population, si on obtenait toutes ces circonstances réunies, alors, en regardant la scène politique, je dirais probablement qu'il faut aller de l'avant et, en un sens, le référendum du Québec serait la ratification ou la non-ratification de cette mesure. Le problème, c'est que je remettrais tout cela le plus longtemps possible.

Mr. Goodale: Je vous remercie de vos remarques. Je crois que vous montrez bien la nécessité, bien que nous espérons que cette éventualité ne se présentera pas, de se réserver la possibilité de faire face à cette situation, comme vous venez de le dire.

Mr. Simeon: Oui, mais dans ce sens aussi, je crois qu'il nous incombe d'accorder la plus grande attention aux opinions mises de l'avant par les fédéralistes québécois maintenant . . .

Mr. Goodale: D'accord.

[Texte]

Professor Simeon: ... many of which, of course, are very much out of sympathy with some of the things in Bill C-60.

Mr. Goodale: I appreciate that.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Alkenbrack, Senator Bird and Senator Buckwold.

Mr. Alkenbrack: Thank you. I want to congratulate Professor Simeon on his brief. I think he has ranged far and wide on it. But there are places where you have equivocated and we can only correctly assume from your words that the fibre of our civic fabric is still very strong. For example, on page 19, sir:

... federal intervention in matters of national interest must be retained but with strict provincial controls over their use.

Is that not exactly the way we are operating today?

• 1140

Professor Simeon: I am not sure that there are strict provincial controls over their use.

Mr. Alkenbrack: There are strong efforts being made to counteract them.

Professor Simeon: Oh yes, indeed there are; but, again, I think we should, to some extent, formalize them.

Mr. Alkenbrack: Then, on page 6, you bring up a point important to the progress of regional interest. I quote:

The growth of prime ministerial power, accentuated by the role of the media in shaping the style of political campaigning, further reduces the role of regional spokesmen. Would you enlarge on that? You infer there, I think correctly, that the growth of prime ministerial power has been a detriment to the very subject you are dealing with. Would you enlarge on it?

Professor Simeon: I am not sure how much I want to add to that. I think it is fairly generally accepted among political scientists that if you look at all the forces that have led to the increased role of the Prime Minister in the system, the role of the media and special television is one of the forces that have done that. That has meant that while there was the image of the party as a coalition of these kinds, of strong regional leaders, each of whom was sort of the way Jimmy Gardiner was the Saskatchewan man in the Cabinet, that that was never probably completely true, and certainly the Prime Minister has always played a very, very central role.

I think, of course, the media, in conjunction with the great increase in the complexity of policy, the whole growth of the need for more rational decision-making has tended again to centralize power, and in some sense, as I said in the paper, to force cabinet minister to play some of their roles much more than others. We have made it less possible for them to be the regional representatives.

Mr. Alkenbrack: On page 20, you say:

[Traduction]

M. Simeon: ... dont beaucoup sont bien sûr très peu satisfaits de certains aspects du Bill C-60.

M. Goodale: Je le sais.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Alkenbrack, sénateur Bird et sénateur Buckwold.

M. Alkenbrack: Merci. J'aimerais féliciter M. Simeon de son mémoire. Je crois qu'il a très bien couvert le sujet. Mais il a laissé planer certaines équivoques, et nous ne pouvons que supposer, à la lecture de votre mémoire, que la fibre sociale de notre société est encore très forte. Par exemple, à la page 19, monsieur, vous dites:

... l'intervention fédérale en matière de ... intérêt national doit être maintenue, mais assujettie à des contrôles provinciaux sévères.

N'est-ce pas là exactement ce qui se passe aujourd'hui?

M. Simeon: Je ne suis pas persuadé de l'existence de contrôles provinciaux sévères.

M. Alkenbrack: Nous sommes témoins de grands efforts pour les contrer.

M. Simeon: Oui, en effet; mais encore là, je crois que, dans une certaine mesure, nous devons les rendre officiels.

M. Alkenbrack: Ensuite, à la page 6, vous soulevez une question qui a de l'importance dans l'avancement de l'intérêt régional. Je cite:

La croissance du pouvoir du premier ministre, accentuée par le rôle que jouent les médias en créant le style des campagnes politiques, réduit d'autant le rôle des porte-parole régionaux. Pouvez-vous nous donner plus de précisions? Vous sous-entendez, avec raison je crois, que la croissance du pouvoir du premier ministre s'est faite au détriment du sujet même dont vous parlez. Pouvez-vous nous donner plus de précisions?

M. Simeon: Qu'est-ce que je peux vous dire de plus? Je ne sais au juste quoi. Je crois que, d'une façon générale, les observateurs politiques sont d'avis que, si vous regardez toutes les forces qui ont favorisé le rôle accru du premier ministre dans le régime, le rôle des médias, et plus particulièrement de la télévision, est justement un des facteurs responsables. Ainsi, bien que nous ayons l'image du parti constitué de chefs régionaux puissants, chacun à sa façon comme Jimmy Gardiner était en Saskatchewan l'homme au Cabinet, cela n'a probablement jamais été tout à fait vrai, et certainement le premier ministre a toujours joué un rôle extrêmement central.

Bien sûr, les médias, face à la complexité toujours grandissante des politiques, face à la nécessité accrue de prises de décisions plus rationnelles, ont été portés à centraliser le pouvoir et, dans un certain sens, comme je le dis dans le mémoire, à forcer certains ministres du Cabinet à jouer un plus grand rôle que d'autres. Par la force des choses, il est moins possible pour ces derniers d'être des représentants régionaux.

M. Alkenbrack: A la page 20, vous dites:

[Text]

We should also use this opportunity to put tighter limits on the War Measures Act.

That is a complete abrogation of the use of the War Measures Act that was implemented by this Parliament—not by this government, but by this Parliament—not very long ago, in the case of emergency. You used the term “tighter limits”; do you mean looser limits? What do you mean there?

Professor Simeon: I want to make it harder for the government to use the War Measures Act, or use the extraordinary powers that it gives them. I would like to limit those powers; I would like to limit the time for which those powers can be exercised. The War Measures Act is obviously central if one is going to discuss entrenching a bill of rights, it is essentially involved with the question of civil rights. It is also central if you are going to discuss the relationship between the federal government and the provinces, because the federal government is...

Mr. Alkenbrack: What does the entrenchment of a bill of rights have to do with the case of a national emergency that affects all 23 million Canadians?

Professor Simeon: I am saying that we need procedures, and I am not an expert on this. Again, it is the same rule that I suggested earlier with the bill of rights, that I want to make it as hard as one can possibly draw it for government to interfere with those rights; similarly, I want to make it as hard as you can possibly draw it to have the government exercise the kinds of powers in the War Measures Act, even though I recognize that there are some conditions that would necessitate that. But it seems to me one should have some kind of procedure, whereby if the government declares an emergency under the War Measures Act that decision should be tested and debated in Parliament very, very quickly; that, in the first instance, the powers the government has under it should last for only a very short period of time before they must be specifically re-granted to it by Parliament.

• 1145

While I have not thought it through in detail, I would also wonder whether one might not want to consider giving the House of the Provinces a role as well as the House of Commons in ratifying federal use of the War Measures Act.

Mr. Alkenbrack: At the time of the emergency?

Professor Simeon: Well, finally, in the immediate circumstances, obviously the government has to be free to act, but it has to be then called to account and must explain and defend its actions as soon as possible; it must have the very broadest consensus you can possibly imagine to allow it to continue to use those fundamentals. So I would not stop at acting in the immediate crisis but I would want them to be called to account very, very quickly.

[Translation]

Nous devons également nous prévaloir de cette occasion pour resserrer les restrictions de la Loi sur les mesures de guerre.

Ce qui constitue l'abrogation complète de la Loi sur les mesures de guerre appliquée par le présent Parlement... non par le présent gouvernement, mais bien par le présent Parlement... il n'y a pas très longtemps, dans une situation d'urgence. Vous utilisez l'expression «resserrer les limites»; voulez-vous dire élargir les limites? Qu'est-ce que vous voulez dire?

M. Simeon: Je veux qu'il soit plus difficile pour le gouvernement d'avoir recours à la Loi sur les mesures de guerre ou d'avoir recours aux pouvoirs extraordinaires que celle-ci lui confère. J'aimerais limiter les pouvoirs et j'aimerais limiter la période de temps pendant laquelle on peut exercer ces pouvoirs. La Loi sur les mesures de guerre est évidemment au centre du débat s'il est question d'entériner une déclaration des droits, puisqu'il s'agit essentiellement d'une question de droits de la personne. Cette loi est également fondamentale s'il est question de la relation entre le gouvernement fédéral et les provinces, car le gouvernement fédéral est...

M. Alkenbrack: Quelle est la relation entre l'entérinement d'une déclaration des droits et une situation d'urgence nationale qui touche 23 millions de Canadiens?

M. Simeon: Je dis simplement qu'il nous faut des procédures, et je ne suis pas expert en la matière. Mais ici encore, il s'agit de la même règle que celle que je proposais précédemment dans le contexte d'une déclaration des droits: je veux qu'il soit aussi difficile que possible pour le gouvernement de s'ingérer dans ces droits; de la même manière, je veux qu'il soit le plus difficile possible pour le gouvernement d'exercer des pouvoirs semblables à ceux qui sont prévus dans la Loi sur les mesures de guerre, bien que je reconnaisse qu'il y a des questions qui rendraient cet état de choses nécessaire. Mais il me semble qu'il faudrait prévoir une procédure quelconque, de façon à ce que, si le gouvernement déclare une situation d'urgence en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, la décision soit étudiée et débattue au Parlement très rapidement; ensuite, que les pouvoirs dévolus au gouvernement ne puissent que s'exercer pendant une très brève période de temps, avant que le Parlement ne doive les renouveler expressément.

Bien que je n'y aie point réfléchi, je me demande si on ne pourrait pas songer à donner à la Chambre des provinces, comme à la Chambre des communes, un rôle à jouer dans la ratification du recours fédéral à la Loi sur les mesures de guerre.

M. Alkenbrack: Lors d'une situation d'urgence?

M. Simeon: En dernière analyse, dans ce genre de circonstances, il est évident que le gouvernement doit être libre d'agir, mais il doit présenter des comptes et expliquer et défendre ses actions le plus tôt possible; le gouvernement doit jouir du plus grand appui imaginable pour lui permettre de continuer à avoir recours à ces mesures. Je ne voudrais donc pas l'empêcher d'agir immédiatement lors de la crise, mais je voudrais qu'il soit obligé de rendre des comptes le plus rapidement possible.

[Texte]

Mr. Alkenbrack: Then the crisis might engulf the whole country while you are trying to postpone the action that is required in the emergency.

Finally, Mr. Chairman, I ask Professor Simeon, do we need another bill of rights? I remind him that our rights now have been protected for a thousand years almost by Magna Carta.

Professor Simeon: Yes.

Mr. Alkenbrack: There have been several bills of rights passed since then in the British Parliament, which is the foundation of much of our legislation and much of our maintenance of rights here. There has also been a bill of rights or a declaration of rights passed, namely the Diefenbaker bill of Rights, declaration of rights you might call it, which lays out the fundamental rights that we always knew we had, we take for granted and want, that is many people take it for granted, but they always have existed. If my rights or your rights are abused or withheld, will not a just and untrammelled judiciary deal with such matters, and either restore them if they deserve to be restored, or keep them from us if we do not deserve them? Would you enlarge on that?

Professor Simeon: I am not an expert and I think you have heard from other people who are much more expert than me on it. I would say that there are enough ambiguities in the existing statements of rights in provincial and federal legislation and judicial tradition to make me believe probably it is desirable to have a bill of rights.

One might also note that the British House of Lords has had a committee which has just been investigating that precise question. Britain, of course, is the country we point to as the country that does not have a bill of rights. That Committee of the House of Lords divided 65 in favour of Britain having a written bill of rights and recommended that they adopt the European Convention on Human Rights as the British bill.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Bird.

Senator Bird: I think you have answered my questions but I would like just for the record and to help us with our report to get really a very simple answer so that I can think about what you have said in greater detail. My first question is, do you think the House of the Federation as proposed in Bill C-60 will lead to greater efficiency and good government?

Professor Simeon: No, I do not.

Senator Bird: My second question is, do you think the same bill, as it is in C-60, will increase national unity?

Professor Simeon: There, I think, one has to separate procedure from content. I think national unity requires action in many more areas than are in Bill C-60 and it requires, as we were talking about it earlier, a consensual approach to enacting it.

Senator Bird: Was it not the methodology so much as the actual...? If you had this House of Federation, would it in

[Traduction]

M. Alkenbrack: Ainsi, la crise pourrait englober tout le pays pendant que vous tentez de retarder les mesures nécessaires.

Enfin, monsieur le président, j'aimerais demander à M. Simeon si nous avons besoin d'une autre déclaration des droits? J'aimerais lui rappeler que les droits dont nous jouissons actuellement sont protégés depuis presque 1,000 ans par la *Magna Carta*.

M. Simeon: Oui.

M. Alkenbrack: Le Parlement britannique a adopté plusieurs déclarations des droits, depuis lors, qui ont donné naissance à une grande partie de nos lois et au maintien de nos droits ici. Nous avons également adopté une déclaration des droits, la Déclaration des droits Diefenbaker, déclaration des droits qui énumère les droits fondamentaux que nous avons toujours su posséder, que nous avons toujours eus et voulus, que bien des gens prennent comme leur dû, mais qui ont toujours existé. Si l'on viole ou si l'on retire vos droits ou mes droits, le régime judiciaire, juste et libre, ne va-t-il pas se saisir de ces questions pour, ou bien nous restaurer nos droits si nous les méritons, ou bien nous en priver si nous ne les méritons pas? Qu'en pensez-vous?

M. Simeon: Je ne suis pas expert en la matière et je crois que vous avez déjà entendu d'autres personnes qui le sont beaucoup plus que moi. Je dirai cependant que les déclarations actuelles des droits dans les lois provinciales et fédérales et les traditions judiciaires sont suffisamment ambiguës pour me faire croire qu'il est probablement souhaitable d'avoir une déclaration des droits.

Il est à noter également que la Chambre des lords britannique a un comité qui fait justement enquête sur cette question précise. La Grande-Bretagne, bien sûr, est le pays que l'on cite en exemple d'un pays n'ayant pas de déclaration des droits. Soixante-cinq des membres du comité de la Chambre des Lords se sont prononcés en faveur d'une déclaration des droits écrite et ont recommandé l'adoption, en Grande-Bretagne, de la Convention européenne des droits de la personne.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Bird.

Le sénateur Bird: Je crois que vous avez déjà répondu à mes questions, mais j'aimerais, pour que cela nous aide à rédiger notre rapport, obtenir une réponse très simple, de façon à ce que je puisse y réfléchir. Ma première question est: croyez-vous que la Chambre de la fédération, telle que proposée dans le Bill C-60, va promouvoir une plus grande efficacité et un meilleur gouvernement?

M. Simeon: Non, je ne le crois pas.

Le sénateur Bird: Deuxièmement, croyez-vous que le même bill, c'est-à-dire le Bill C-60, va promouvoir l'unité nationale?

M. Simeon: Pour vous répondre, il faut faire une distinction entre la procédure et le contenu. Je crois qu'il faut, pour l'unité nationale, prendre des mesures dans beaucoup d'autres domaines que ceux traités par le Bill C-60, et il faut, comme nous l'avons dit précédemment, faire l'unanimité pour l'adopter.

Le sénateur Bird: Ne mettiez-vous pas en doute la méthodologie plutôt que le véritable...? Si la Chambre de la fédéra-

[Text]

the end lead to greater unity among the provinces or would it be divisive?

Professor Simeon: I do not think it would lead to greater unity.

Senator Bird: It would not lead to greater unity. Thank you, very much. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Buckwold.

Senator Buckwold: Yes. Our witness early in his presentation indicated in general, he says:

... I see the Canadian crisis resulting from a decline of political legitimacy of the central government, ...

Professor Simeon: Yes.

Senator Buckwold: I presume by that that he means because the parties are not necessarily national completely.

Professor Simeon: Yes, that plus some of the other factors I mentioned.

Senator Buckwold: And then he goes on to talk about the growth of the provincial power on the other hand.

Professor Simeon: Yes.

Senator Buckwold: He says:

Hence, the two primary needs are for changes to increase the representative capacity of the central government ...

• 1150

Now, again, I presume by that he is talking of the House of the Provinces' increasing the representative capacity.

Professor Simeon: No, that is not what I intend to say. I intend to say ...

Senator Buckwold: Then I will be interested in how your presentation involves an increase in representative capacity of the central government.

Professor Simeon: I really do divide it into these two areas. Really what I am saying is that the route for improving the ability of the federal government to reconcile these interests is largely through changes in the House of Commons and perhaps through changes in ...

Senator Buckwold: But you have not suggested those changes. You have really just said that there should be changes. I do not think that is effective enough.

Professor Simeon: Well, I think there are some specifics, although I think it would be true to say that there has been much less discussion and there is much less firm knowledge on which to base precise recommendations. Certainly I would defer to the parliamentarians here and, indeed, to some of my colleagues and political scientists who have studied politics and who have worked much more on the question of the operation of Parliament. For some of those suggestions my primary expertise, in that I have any expertise, really lies in the intergovernmental area, which is perhaps one of the reasons why I spend more time on it.

[Translation]

tion existait, pourrait-on espérer qu'en fin de compte, elle entraînerait une plus grande unité parmi les provinces, ou serait-elle un facteur de division?

M. Simeon: Je ne crois pas qu'elle favorise une plus grande unité.

Le sénateur Bird: Elle ne favoriserait pas une plus grande unité. Merci beaucoup. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Buckwold.

Le sénateur Buckwold: Oui. Notre témoin a dit plus tôt, dans sa présentation, que:

... j'estime que la crise canadienne provient d'une baisse de la légitimité politique du gouvernement central, ...

M. Simeon: Oui.

Le sénateur Buckwold: Je présume que vous entendez par là que les partis ne sont pas nécessairement représentés à l'échelle nationale.

M. Simeon: Oui, outre quelques autres facteurs que j'ai mentionnés.

Le sénateur Buckwold: Et ensuite, vous parlez de la croissance du pouvoir provincial.

M. Simeon: Oui.

Le sénateur Buckwold: Vous dites:

Ainsi, les deux mesures de première nécessité sont d'apporter des changements afin d'augmenter le caractère représentatif du gouvernement central ...

Je suppose que le témoin veut parler de la Chambre des provinces et de sa capacité de représentation.

M. Simeon: Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Je veux dire que: ...

Le sénateur Buckwold: Dans ce cas, je suis curieux de savoir comment ce qu'il propose accroît la représentativité du gouvernement central.

M. Simeon: Mais vos prévisions visent deux domaines distincts. Je dis que la façon d'en arriver à ce que le gouvernement fédéral concilie davantage ses intérêts est surtout d'apporter des changements à la Chambre des communes et des changements ...

Le sénateur Buckwold: Mais vous ne proposez pas de changements. Vous dites simplement qu'il doit y avoir des changements. Ce n'est pas suffisant.

M. Simeon: Il y a des propositions précises à cet égard, quoiqu'il en était moins question et qu'il y ait moins de documentation à partir de laquelle on puisse faire des recommandations précises. Je dois certainement m'en remettre aux parlementaires ici présents et à quelques-uns de mes collègues politiciens, et autres, qui ont étudié la question et qui s'y connaissent beaucoup plus dans le fonctionnement du Parlement. Mes connaissances, dans la mesure où j'en ai, portent surtout sur les relations intergouvernementales. C'est une des raisons pour lesquelles je m'y suis arrêté plus longuement.

[*Texte*]

I think there really are lots of things, ranging all the way from some rather minor changes in, let us say, committee procedures, through to rather drastic changes in the electoral system, or, through to changes which make us look much more like to congress, and I am not sure where along that line I would want to stop.

Senator Buckwold: Why would you move into the House of the Provinces as being an improvement in the representative capacity?

Professor Simeon: Because the House of Provinces is designed, in my thinking on it, to respond to a particular problem, a problem which might be diminished over the long run if the federal government were able to act more effectively to accommodate regional interests, but which would still remain, certainly in the short run; that is the problem of the extent to which federal-provincial relations is now a conflictual and ineffective process in some important ways and to deal with the problem that if we are going to have something like any kind of national economic strategy in Canada, it is impossible to conceive of its being done by one level of government alone. It is that problem to which the House of the Provinces is directed. The representative function, I think, is best done through elected bodies.

Senator Buckwold: But then you say on page 15 that in your view the House of the Provinces would not be an integral part of the national Parliament.

Professor Simeon: Right.

Senator Buckwold: I am trying to reconcile that then with your representative capacities of governments.

Professor Simeon: Well, I think what we have then is, as I said, two orders of government. You have provincial governments, provincial cabinets, provincial legislatures and so on, operating in provincial fields of activity. We have a federal government which, similarly, is the House of Commons, the Cabinet, primarily. We have an area of confrontation overlap between those two orders of government and we try to set up some kind of structure—and maybe we should get away from the House of Provinces, I do not know—which will maximize, if we can, the chances of relationships in the area where they overlap and have inevitable effects on each other, and where they need to co-operate, maximize chances that it would be done successfully. I think one of the real criticisms of a lot of these proposals for second chambers is that they are undemocratic and that it is hard to maintain accountability. So I am trying to assert that the accountability really remains very much in a federal cabinet, responsible and accountable to a federal House of Commons.

Senator Buckwold: The fact is that you would not really have a second chamber or an upper chamber, whatever you want to call it; you are really moving into a unicameral form of government with some minor relationship with this House of the Provinces or whatever you call it.

Professor Simeon: Yes, that is right, and I think I would have to say that. One of the things which has greatly impeded all this discussion about the House of the Provinces and the

[*Traduction*]

Je dirais qu'il y a beaucoup de choses à faire, des changements mineurs à la procédure en comité, par exemple, aux changements radicaux dans le système électoral, aux changements qui feraient ressembler le système de plus en plus à celui du Congrès, mais je ne suis pas sûr jusqu'où je voudrais aller dans cette voie.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi croyez-vous que la Chambre des provinces serait une amélioration du point de vue de la représentativité?

M. Simeon: Parce que la Chambre des provinces serait conçue, du moins dans mon optique, de façon à résoudre ce problème bien précis. Le problème pourrait être adouci à longue échéance si le gouvernement fédéral pouvait agir de façon à tenir compte de manière plus effective des intérêts régionaux, mais il resterait intact à courte échéance. Le problème existe du fait que les relations fédérales-provinciales prennent actuellement l'allure de conflits et sont inefficaces dans plusieurs domaines importants. Si l'on veut résoudre ce problème, si l'on veut avoir une stratégie économique nationale, il ne doit pas y avoir qu'un seul gouvernement impliqué. C'est dans ce sens que la Chambre des provinces serait une solution. La représentativité, à mon sens, est le mieux assurée par les organismes élus.

Le sénateur Buckwold: Mais vous dites à la page 15 de votre mémoire que la Chambre des provinces ne serait pas partie intégrante du Parlement national.

M. Simeon: En effet.

Le sénateur Buckwold: J'essaie d'envisager la situation dans le contexte de la représentativité du gouvernement.

M. Simeon: Comme je l'ai dit, il y a deux ordres de gouvernement. Il y a les gouvernements provinciaux, les cabinets provinciaux, les assemblées législatives provinciales, et le reste, tout ce qui se fait dans la sphère d'activité provinciale. Il y a en outre le gouvernement fédéral, qui est certainement la Chambre des communes, mais surtout le Cabinet. Il y a un élément de confrontation qui entre en jeu entre les deux ordres de gouvernement, et il s'agit de trouver une structure quelconque—je ne sais pas s'il faut abandonner ou non l'idée de la Chambre des provinces—qui améliore les rapports entre les deux, l'interaction, la coopération entre les deux. Il faut une structure qui améliore les chances de succès à cet égard. Une critique qu'on peut certainement faire à l'égard de plusieurs propositions visant à la création de deuxièmes Chambres est qu'elles ne sont pas démocratiques et qu'il est difficile de maintenir le principe de la responsabilité. J'essaie d'affirmer que le principe de la responsabilité est le propre du cabinet fédéral, que le cabinet continue d'être responsable et comptable devant la Chambre des communes...

Le sénateur Buckwold: Il n'y aurait pas vraiment de deuxième Chambre ou de chambre haute, quel que soit le nom qu'on lui donne; vous proposez en réalité une forme de gouvernement à une seule Chambre, qui aurait des rapports somme toute limités avec cette Chambre des provinces.

M. Simeon: En effet. A ce sujet, je dois dire que l'un des problèmes qui ont beaucoup nui au déroulement de la discussion sur la Chambre des provinces, ou la Chambre de la

[Text]

House of Federation is that perhaps the people who stated it, have not been clear enough about that and therefore that we have imported into that discussion all our concerns about senates in general.

• 1155

Senator Buckwold: Yet you said somewhere in your presentation this morning that you do not really support a unicameral form of government in our kind of federation.

Professor Simeon: I do not think I said that. I do not think I address that question.

Senator Buckwold: It may have been an oblique reference; I gathered it earlier, but I can check on it. Perhaps you could answer that now. Would we be just as well off, or would you be satisfied in this country with a unicameral form of government with no checks and balances?

Professor Simeon: On balance, if we did not have this intergovernmental problem which I focused on, if we were a unitary Canada and we were designing the institutions of government for that I do not think I would abolish the Senate. No, I think there are very important roles that can be played in it. I am not an abolitionist in the sense that I think the whole thing should be thrown out, what I am saying is that we have this particular problem which the Senate, as it is now constituted, has great difficulty with—it plays other important roles. The problem we face is this intergovernmental problem and that is the one we need to deal with. I suppose, in that line of reasoning, you could say, well why not keep the Senate and have your House of the Provinces as yet another body? But we then introduce the other concern, which is how complex are we going to let these institutions get?

Senator Buckwold: I suggested earlier to Mr. Lalonde, without very much success, that with some provincial appointments and some federal appointments and apolitical Senate, operating almost like the judiciary and representing completely regional interests, could achieve that purpose.

Professor Simeon: I would hate to see it operating like the judiciary.

Senator Buckwold: I am just saying where, in fact, you play no political role once you take your oath of office with a fixed term.

Senator Forsey: No partisan role.

Senator Buckwold: No partisan role at all, as a judge does, who often has been an active political supporter of some party and is appointed to the bench; at that point, he is committed really by oath of office not to be involved in any...

Professor Simeon: That suggests a model that is almost a kind of regulatory agency model, say like the CRTC or something.

Senator Buckwold: No, not at all.

Professor Simeon: No? Because I think the great difficulty with that is that once they were appointed these members

[Translation]

fédération, est que les gens qui y ont pris part n'ont pas semblé en avoir une idée suffisamment juste et qu'ils ont fait entrer dans la discussion toutes sortes de préoccupations touchant le Sénat d'une façon générale.

Le sénateur Buckwold: Il reste que vous avez affirmé au cours de votre exposé de ce matin que vous n'étiez pas vraiment d'accord avec une forme de gouvernement qui compte une seule Chambre à l'intérieur de la fédération.

M. Simeon: Je ne crois pas l'avoir dit. Je ne crois pas avoir traité de la question.

Le sénateur Buckwold: Il se peut que vous y ayez fait allusion indirectement. C'est ce que j'ai cru comprendre plus tôt. Je vérifierai. Vous pouvez peut-être répondre à cette question. Ne serait-il pas préférable, n'accepteriez-vous pas que le pays ait une forme de gouvernement à une seule Chambre, sans freins et contrepoids?

M. Simeon: Tout compte fait, si ce problème des relations entre gouvernements n'existait pas—c'est celui sur lequel j'ai choisi de m'arrêter—si le Canada était un pays unitaire et que les institutions du gouvernement étaient conçues en conséquence, je ne crois pas que j'abolirais le Sénat. J'estime qu'il peut jouer un rôle très important. Je ne suis pas abolitionniste à outrance. Je dis simplement qu'il existe ce problème particulier auquel le Sénat, de la façon dont il est conçu actuellement, a beaucoup de mal à faire face. Il n'empêche qu'il joue un rôle important à d'autres égards. Le problème en est donc un de rapport entre gouvernements et il faut y trouver une solution. En suivant ce raisonnement, vous vous dites peut-être que la Chambre des provinces n'exclut pas le Sénat en plus. A ce moment-là, il vous faut vous demander à quel point vous voulez compliquer le système avec toutes ces institutions.

Le sénateur Buckwold: J'ai déjà parlé à M. Lalonde, sans réussir à le convaincre, d'un Sénat apolitique qui fonctionnerait un peu comme un tribunal, qui représenterait à part entière les intérêts régionaux, et où les nominations seraient faites et par les provinces et par le gouvernement fédéral.

M. Simeon: Je ne voudrais pas le voir fonctionner comme un tribunal.

Le sénateur Buckwold: Je dis simplement que ses membres n'auraient à jouer aucun rôle politique une fois qu'ils auraient été assermentés et qu'ils auraient reçu un mandat fixe.

Le sénateur Forsey: Aucun rôle partisan.

Le sénateur Buckwold: Aucun rôle, quel qu'il soit, comme le font les juges, qui, très souvent, ont quand même appartenu de façon active à des partis politiques avant d'être nommés. A partir du moment où ils sont nommés juges, ils doivent s'en tenir à leur serment d'office et éviter...

M. Simeon: C'est proposer quelque chose qui ressemble à un organisme de réglementation, quelque chose comme le CRTC.

Le sénateur Buckwold: Pas du tout.

M. Simeon: Non? Le problème est qu'une fois qu'ils seraient nommés, les membres de cet organisme n'auraient plus de

[Texte]

would have no political base and there would be no route by which they could be held accountable.

Senator Buckwold: I do not see how they are under the other set up.

Professor Simeon: I think they very much are under the House of the Provinces proposal. If Ontario were to attack some federal bills—and it seemed that it was the Ontario delegates who were doing that, then they are going to . . .

Senator Buckwold: They are politically accountable to the people who appoint them, this I agree. In other words, you do not feel that an apolitical Senate operating, really, with limited veto powers—and I do not want to go into the detail, you can see it in some of my earlier presentation—would not be an effective regional representation provincially. I personally think I would be a better Senator if I were not listed as Senator Sidney L. Buckwold, Liberal, Saskatchewan, where I am subject to a party whip, where I go to a federal caucus, where I am active in the political role of my party. I am proud of that, but I think I could be a much more effective regional Senator, represent my province much better, if I did not have those commitments. I think that should be looked at very carefully. I do not think it has had the kind of consideration that it should have had in bringing in a body, as I say, with restrictive powers much less than we have today—suspensive vetoes and this type of thing—with provincial appointments as well, operating really as an upper house, as a chamber of government, not just as an appendage off on the side.

One last question, Mr. Chairman, before the noon hour. What do you foresee, then, as to the relationship of First Ministers' Conferences to the proposals you have made? I have heard a provincial premier say that he is not going to abrogate his relationship with the federal government through a House of the Provinces, that he wants to talk eyeball to eyeball, and that the First Minister's meeting has now developed into almost a form of relationship. You have not referred to that at all.

• 1200

Professor Simeon: No, I have not referred to that and I am glad you asked the question. First of all, there is no way in which this body or any other is going to prevent one-on-one negotiations between Premier Lougheed and the Prime Minister or any other premier; of course not. The whole life of Parliament does not go on in the Chamber itself; there are all sorts of activities outside. So this becomes a focus for it but obviously it all does not take place there; we know that. There is much minor bureaucratic stuff which does not and there are high political negotiations between premiers and the Prime Minister.

Secondly, I would say that I see the House of the Provinces as a vehicle within which we not only have now first ministers conferences but we have our education ministers, resource ministers, and so on and so on. What I would see there is that

[Traduction]

racine politique et ne pourraient plus être tenus comptables devant qui que ce soit.

Le sénateur Buckwold: Je ne vois pas comment ils peuvent être tenus comptables de l'autre façon.

M. Simeon: Ils sont entièrement responsables comme membres de la Chambre des provinces proposée. Si l'Ontario s'en prend à un projet de loi fédéral, si ce sont des délégués ontariens qui battent la marche, alors ils vont . . .

Le sénateur Buckwold: Je reconnais qu'ils sont comptables politiquement devant les gens qui les ont nommés. En d'autres termes, vous ne croyez pas qu'un Sénat apolitique, détenant certains pouvoirs limités de veto—je ne veux pas entrer ici dans les détails, vous connaissez sûrement mes propositions là-dessus—pourrait assurer une représentation régionale et provinciale effective. Personnellement, je sais que je serais un sénateur plus efficace si je n'étais pas considéré comme le sénateur Sidney L. Buckwold, libéral de la Saskatchewan, si je n'étais pas soumis au whip du parti, si je n'assistais pas au caucus fédéral, si je n'étais pas actif politiquement à l'intérieur de mon parti. J'en suis fier, mais je pense que je pourrais faire un bien meilleur travail comme sénateur représentant une région, une province, si je n'étais pas tenu à ces engagements. Je pense qu'on n'a pas suffisamment examiné cette possibilité d'un organisme qui aurait des pouvoirs restreints, beaucoup plus restreints que ce n'est le cas actuellement, qui aurait des vetos suspensifs, qui aurait des membres nommés par les provinces également, mais qui fonctionnerait vraiment comme une Chambre haute, une Chambre du gouvernement, qui ne serait pas seulement un appendice.

Une dernière question, monsieur le président, avant midi. Comment voyez-vous les rapports entre les divers partis aux conférences des premiers ministres, dans le contexte de ces propositions que vous faites? J'ai entendu un premier ministre provincial affirmer qu'il n'était pas prêt à mettre fin à ses rapports avec le gouvernement fédéral, avec l'avènement d'une Chambre des provinces, qu'il voulait pouvoir parler à ses interlocuteurs les yeux dans les yeux, et que les conférences des premiers ministres étaient devenues une forme de rapport. Vous n'avez pas fait allusion à cela du tout.

M. Simeon: Non, c'est juste, et je suis ravi que vous me posiez la question. Tout d'abord, cet organe, pas plus qu'un autre, ne pourra empêcher le premier ministre Lougheed, ou un autre premier ministre, de négocier avec le premier ministre du Canada sur une base personnelle. Bien sûr que non. La vie parlementaire ne se limite pas à la Chambre, car beaucoup d'autres activités se déroulent en dehors. Même si la Chambre est une tribune tout indiquée, tout ne se passe pas là. Nous savons tous cela, car il y a les rouages bureaucratiques à un échelon inférieur qui fonctionnent, et il y a des négociations politiques entre le premier ministre fédéral et les premiers ministres provinciaux.

Deuxièmement, je conçois la Chambre des provinces comme une tribune où se dérouleront non seulement les conférences des premiers ministres, mais également les conférences entre ministres de l'Éducation, ministres des Ressources, etc., etc.

[Text]

the House of the Provinces would provide a framework within which those meetings would come so that for some period of how many days it is for first ministers, in fact, the provincial delegates in the House of the Provinces would be the premiers. Perhaps on some other question again the particular people concerned with that particular area would come down and take the province's seat for those purposes.

But again it provides more organizing framework for these other relationships. Some of them, I think, are becoming exceedingly important even though they might not actually involve legislation. For example, the ministers of finance now get together often in the late fall to talk about their sort of budgetary projections. What kind of a fiscal stand should be taken? We know that the provinces exercise so much fiscal weight as does the federal government. The federal government cannot make fiscal policy alone. So a kind of regular item on the House of the Provinces' agenda, one would hope, would be a discussion of whether the over-all levels of government spending and taxing which governments in general would want to aim for without passing legislation saying, "You will spend this much or are taxed this much," and certainly what kind of stance on public borrowing and so on. So it is a framework within which one could build in a great deal of what already goes on within a more formal . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It is already 12 o'clock. I still have the name of Senator Roblin and I understand Miss MacDonald wants to ask a question.

Miss MacDonald (Kingston and The Islands): Thank you, Mr. Chairman. My questions were really included or answered in Senator Buckwold's.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Do you agree that we should extend our sitting for a few minutes to hear a few questions from Senator Roblin?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): All right.

Professor Simeon: If I may say, Mr. Chairman, I do have a plan at 12.45 p.m.

Mr. Beatty: You had better hurry now.

Professor Simeon: I may not make it. Well, if I do not, I do not.

Senator Roblin: I am very happy about this Mr. Chairman. I do not see why appetites should wait upon my curiosity. I want to follow up the points that Senator Buckwold had been raising about the House of the Provinces. My conclusion from what I have heard is that the witness is saying to us that he really wants to abolish the Senate—maybe not want to—but the result would be to abolish the Senate and to substitute an institutionalization of dominion-provincial conferences in its place. I have been trying to figure out what the real advantages of this proposal might be.

These are listed I think in the brief—we have heard—and as I have analysed them the first is that there will be some advance notice given to provincial governments of federal intentions in certain fields. The second is that everyone would

[Translation]

La Chambre des provinces constituerait donc le cadre à l'intérieur duquel ces réunions se dérouleraient au cours d'une durée équivalente à la durée des conférences des premiers ministres, et les délégués provinciaux à cette Chambre des provinces seraient donc les premiers ministres. Par ailleurs, pour ce qui est des questions d'un autre ordre, les intéressés se réuniraient et occuperaient les sièges réservés à chacune des provinces pendant un certain temps.

La Chambre des provinces offrirait donc un cadre plus officiel pour ces réunions. Certaines de ces réunions sont d'une importance cruciale, même s'il ne s'agit pas d'adopter des lois. Par exemple, les ministres des Finances qui se réunissent souvent à la fin de l'automne pour discuter de leurs prévisions budgétaires font un travail extrêmement important. Il s'agit de déterminer quelle sera la politique fiscale. Nous savons que les provinces ont leur mot à dire dans la fiscalité, tout comme le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral ne peut pas faire seul toute la politique fiscale. On retrouverait donc à l'ordre du jour de la Chambre des provinces, c'est à espérer, une question qui permettrait de discuter quel serait l'ensemble des dépenses gouvernementales et le niveau d'impositions visé par chaque gouvernement, sans qu'il soit nécessaire d'adopter une loi à cette fin, disant: «On dépensera tant et on lèvera tant d'impôts» ensuite, il s'agira de déterminer quelle sera la dette publique, etc. Ce cadre permettrait donc d'accomplir beaucoup de ce qu'on accomplit déjà à un niveau plus officiel . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il est déjà midi. J'ai encore sur ma liste le nom du sénateur Roblin et celui de M^{lle} MacDonald.

Mlle MacDonald (Kingston et les Îles): Merci, monsieur le président. Mes questions sont virtuellement les mêmes que celles du sénateur Buckwold, et j'ai obtenu mes réponses.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Acceptez-vous que nous prolongions la séance encore quelques minutes pour permettre au sénateur Roblin de poser ses questions.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Très bien.

M. Simeon: Monsieur le président, je doit prendre l'avion à 12 h 45.

M. Beatty: Mais il vous faut partir tout de suite.

M. Simeon: De toute façon, je le raterai peut-être. Si je ne le prends pas, tant pis.

Le sénateur Roblin: Vous n'en voyez ravi. Je ne voudrais pas faire des estomacs creux en posant mes questions. J'aimerais reprendre les propos du sénateur Buckwold au sujet de la Chambre des provinces. Je crois comprendre que notre témoin nous dit qu'il veut abolir le Sénat, ou plutôt que sans vouloir l'abolir, la substitution de la conférence fédérale-provinciale institutionnalisée à sa place aurait pour résultat de l'abolir. J'essaie de concevoir quels sont les véritables avantages qu'offre cette proposition.

Le mémoire les énumère et je les ai analysés. Tout d'abord, les gouvernements provinciaux recevraient un préavis des intentions fédérales dans certains secteurs. Deuxièmement, tout le monde devrait jouer cartes sur table, puisque les débats

[Texte]

have to come clean in the light of publicity that this House might attract. The third is that the House would have a veto, which is not now institutionalized in the federal-provincial arrangements. I have some reservations about whether it would work or not. With respect to advanced notice, that can be arranged without any constitutional change. With respect to publicity, I wonder if that is not more apparent than real. Right now when we have a dominion-provincial conference we see on the television the "parochial stands" that are taken by provincial representatives. There is no lack of public information on that point. As a rule there is plenty of time for pressure.

On the other side of that coin, what makes one think that real negotiations in the House of the Provinces would not take place in camera in any case, which I think would probably be the case.

• 1205

So I think that on the grounds of advance notice and publicity, I have got some concern about this. What it does do, however, is that it does throw a veto of some sort into the House of the Provinces over federal activities.

Professor Simeon: Some kinds of federal activities.

Senator Roblin: Yes, those that are alleged or thought to affect provincial rights; and there, of course, in framing the veto, you run up against most of the dilemmas that you raised when you talked about the referendum. If you have got a two-thirds veto, what does Quebec have to say about it, et cetera, et cetera.

I conclude that those three arguments presented for the second chamber are more apparent than real, but the real basis of my concern is a little different.

You say that this will be a body outside the regular parliamentary process, and I agree that that is what it would be.

Professor Simeon: It would damage part of the constitutional process.

Senator Roblin: Yes, but outside Parliament, in a sense—and I forget how you defined it here.

But the point is this: if we had such a body and if it really attracted the power and function that you outlined for it, it is certainly going to put the House of Commons in the shade; and I think we would find that the regular representative system that we have with respect to the House of Commons would be seriously damaged or circumscribed because all the action would be in the second chamber if the premiers of the eleven levels of government were going to decide the state of the nation.

An hon. Member: And behind closed doors.

Senator Roblin: Well, my friend says also "behind closed doors"—I do not know about that.

I agree that it is an attractive idea in many respects; I am very interested in it; but my political judgment tells me that the final objection, namely that of overshadowing the House of Commons, is something that cannot be lightly dismissed.

You referred to this . . .

[Traduction]

de cette Chambre seront publics. Troisièmement, la Chambre aurait un pouvoir de veto qui n'est pas institutionnalisé dans les accords fédéraux-provinciaux actuels. Je me demande cependant si tout cela pourrait fonctionner. Pour ce qui est du préavis, on n'a pas besoin de modifier la constitution pour l'établir. Pour ce qui est de la publicité, je pense qu'elle est plus apparente que réelle. Pour l'instant, on peut voir se dérouler à la télévision les conférences fédérales-provinciales, et les représentants provinciaux sont libres d'y prêcher pour leur paroisse. Le public est donc très bien informé là-dessus. En règle générale, on a amplement le temps de réagir.

Par ailleurs, qu'est-ce qui pourrait empêcher que les délibérations de la Chambre des provinces se tiennent à huis clos de toute façon?

Pour ce qui est du préavis et de la publicité, j'ai quelques réserves. Mais cette mesure donnerait effectivement à la Chambre des provinces une sorte de veto sur les activités fédérales.

M. Simeon: Certaines activités fédérales.

Le sénateur Roblin: Oui, celles qui sont censées affecter les droits provinciaux; mais en voulant donner une forme plus précise à ce veto, on se trouve devant le même dilemme que celui dont vous avez parlé dans le cas du référendum. Si on a un veto des deux tiers, qu'est-ce qu le Québec a à dire là-dessus, etc., etc.

Je conclus que ces trois arguments présentés en faveur de la deuxième Chambre sont plutôt superficiels, mais ma préoccupation se situe à un autre niveau.

Vous dites qu'il s'agira d'un organe en dehors du processus parlementaire ordinaire, et je suis d'accord avec vous.

M. Simeon: Cela porterait préjudice, en partie, au processus constitutionnel.

Le sénateur Roblin: Oui, mais en dehors du Parlement, dans un certain sens . . . J'oublie comment vous l'avez défini ici.

Mais voici: si nous avions une institution semblable, avec les pouvoirs et fonctions que vous avez décrits, elle va certainement éclipser la Chambre des communes; mais je crois que nous constaterions que le système de représentation que nous avons à la Chambre des communes serait sérieusement limité, parce que tout se déroulerait dans la deuxième Chambre si les premiers ministres des 11 gouvernements devaient prendre leurs décisions politiques ensemble.

Une voix: Et à huis clos.

Le sénateur Roblin: Eh bien, mon ami dit que cela se passerait également à huis clos . . . Je n'en sais rien.

Je conviens que cette idée a beaucoup d'attrait; elle m'intéresse beaucoup; mais mon jugement politique me dit que c'est la dernière objection, à savoir le fait d'éclipser la Chambre des communes, qui pèse le plus dans la balance.

Vous y avez fait allusion . . .

[Text]

Professor Simeon: Yes.

Senator Roblin: . . . and I know you are conscious of the fact but I want to express my concern that it is a more serious problem than I think you indicate.

Professor Simeon: Well, it may be, senator. I, at various times, when I have looked into some of these questions, have read a great many House of Commons debates in which I have heard members of all parties complain bitterly about how they have been pre-empted by this process anyway, where broad legislation has been worked out with the provinces and: "What have we got to say about it? The provinces are playing a role that is overshadowing . . . —all of those comments have been made many, many times in Parliament and they reflect again the existing situation which is, to a considerable extent, though not only, of course, because of federal-provincial relations. So because of this and because of other things, Parliament has been overshadowed.

My way of handling this—and certainly I would not want to make any great claims for it, just as I really do not want to make huge claims for the House of the Provinces: which may be a case of someone making a proposal and its immediately getting oversold, and it should not be—but I really would like just a great deal of attention from people who know much more about the parliamentary procedures than I do to use this opportunity to try very much to strengthen the role of Parliament.

Senator Roblin: When you say "the role of Parliament", I agree with that.

Professor Simeon: And I suppose now I am saying the role of the House of Commons.

Senator Roblin: Yes, that is the point: I really think that that is the point; that the whole of our discussions about the constitution, in my opinion, have been very much off the mark, when we try to figure out how to include regional representation more effectively within our federal structure.

It is very flattering to the Senate, no doubt, to have someone suggest that they can fulfil that role in a complete way, but I think not realistic. One has to go where the power is, and the power is in the House of Commons—though really it is in the federal executive, in the Prime Minister—and what our job should be, I suggest, is to consider how we can restore to the House of Commons its original function, which was to control the executive.

If we could devise a proper method of doing that, then we could restore to the backbenchers some reason for existence, apart from being fodder in the voting lobbies, as they say in the United Kingdom; and your ideas about restoring the original function of the House of Commons, I think, are extremely valuable to us.

I should stop making a speech on the subject; I will have another chance to do that. But thanks for that.

Professor Simeon: I agree with you, Senator.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much and I hope that you will be able to catch your plane.

Professor Simeon: Thank you.

[Translation]

M. Simeon: Oui.

Le sénateur Roblin: . . . et je sais que vous êtes conscient du fait, mais je voudrais souligner qu'à mon avis, le problème est plus sérieux que vous ne semblez l'indiquer.

M. Simeon: Cela se peut. A diverses reprises, en examinant certaines de ces questions, j'ai lu bien des débats de la Chambre des communes où des membres de tous les partis se plaignaient amèrement du fait que des lois importantes aient été élaborées avec les provinces, sans une participation des députés. Selon eux, les provinces jouaient un rôle très éminent . . . Tous ces commentaires ont été faits maintes fois au Parlement et reflètent encore une fois la situation actuelle, attribuable en grande partie aux relations fédérales-provinciales. Pour cette raison et bien d'autres, le Parlement s'est vu éclipsé.

J'aurais une suggestion à faire—elle n'est pas extraordinaire et je ne voudrais pas non plus exagérer l'importance de ma proposition sur la Chambre des provinces: il arrive parfois que l'on fasse une proposition et que sa valeur soit tout de suite gonflée sans raison—mais je voudrais simplement que les experts mieux versés en procédure parlementaire que moi profitent de cette occasion pour essayer de renforcer le rôle du Parlement.

Le sénateur Roblin: Lorsque vous parlez du rôle du Parlement, je suis d'accord avec vous.

M. Simeon: Et je suppose que je parle maintenant du rôle de la Chambre des communes.

Le sénateur Roblin: Oui, c'est cela. A mon avis, toutes nos discussions sur la constitution sont hors de propos lorsqu'il s'agit de déterminer comment assurer de façon plus efficace une représentation régionale au sein de la structure fédérale.

Ce serait flatteur pour le Sénat que de prétendre qu'il peut remplir ce rôle complètement, mais je crois que ce ne serait pas réaliste. On doit aller là où se trouve le pouvoir, c'est-à-dire à la Chambre des communes—bien qu'il se trouve au niveau de l'exécutif fédéral et du premier ministre—et à mon avis, notre tâche devrait être de trouver une manière de redonner à la Chambre des communes sa fonction initiale de surveiller l'exécutif.

Si nous pouvions trouver une méthode de faire cela, nous pourrions redonner aux députés de l'arrière-banc une raison d'être, à part celle de constituer une proie pour les groupes de pression; nos idées sur la restauration de la fonction initiale de la Chambre des communes nous sont extrêmement utiles.

Je devrais m'arrêter là, car j'aurai l'occasion de parler davantage. Je vous remercie.

M. Simeon: Je suis d'accord avec vous.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci beaucoup, et j'espère que vous pourrez attraper votre avion.

M. Simeon: Merci.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The sitting is adjourned until 2 o'clock.

AFTERNOON SITTING

Wednesday, 13 September, 1978

• 1414

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Order.

Before you intervene, Mr. Beatty, I would like to ask the members of the committee to stay on after we have completed our discussion with Mr. Yalden this afternoon, because I have a number of points that I would like to raise as to our program.

Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman. I am just wondering, on a point of order, there is a report that Mr. Lang, following the Cabinet meeting today, announced that the government has agreed to seek a reference of the Supreme Court on some aspects of Bill C-60, not including the monarchy, and I am wondering whether you can report to the committee about this, whether any communication has been received from Mr. Lang, either formally or informally?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I have not received any communication from Mr. Lang. I have received a communication from Mr. Lalonde but it was an informal communication and I have not seen any formal statement issued by the government. So I would assume that we should proceed this afternoon as if nothing had happened, until we see the actual statement which is going to be issued by the government.

• 1415

Mr. Beatty: You do understand that there will be a formal statement issued at some point today?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Presumably, yes. This is my understanding.

Mr. Beatty: Because it is obviously very germane to the work of the Committee, are you expecting that the government will be communicating directly to the Committee this afternoon?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, this is not my understanding. But I understand that if there is anything to be announced, it will be announced to the press by Mr. Lang. But again, this is very informal information. So I would suggest that we should proceed normally this afternoon and that if there is anything arising from the statement made by Mr. Lang this afternoon it should be considered, if it needs to be considered, by the Committee next week.

Mr. Beatty: Or tomorrow.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Or tomorrow. But I would hope next week.

Mr. Yalden.

Mr. Yalden: I think I was to continue taking questions, Mr. Chairman?

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le mercredi 13 septembre 1978

Le coprésident (sénateur Lamontagne): A l'ordre, s'il vous plaît.

Avant de vous céder la parole, monsieur Beatty, je voudrais demander aux membres du Comité de bien vouloir rester après notre discussion avec M. Yalden, puisque j'aimerais discuter de notre programme.

Monsieur Beatty, vous avez la parole.

M. Beatty: Merci, monsieur le président. On dit que M. Lang, juste après la réunion du Cabinet, aujourd'hui, a déclaré que le gouvernement avait l'intention de demander à la Cour suprême de se prononcer sur certains aspects du projet de loi C-60, mise à part la question de la monarchie. A-t-on reçu une communication officielle ou officieuse de la part du ministre?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, mais j'ai reçu une communication officieuse de M. Lalonde. Que je sache, le gouvernement n'a pas encore fait de déclaration officielle. A mon avis, nous devrions procéder comme d'habitude, jusqu'à ce que le gouvernement se prononce à ce sujet.

M. Beatty: Pensez-vous que le gouvernement va se prononcer au cours de la journée?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je crois comprendre que c'est bien le cas.

M. Beatty: La décision éventuelle du gouvernement porte directement sur le travail de ce Comité. Pensez-vous que le gouvernement va nous contacter cet après-midi?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne le pense pas, mais s'il y a une déclaration de la part du gouvernement, c'est M. Lang qui va la faire. Remarquez, ces renseignements ne sont pas officiels. A mon avis, nous devrions procéder comme d'habitude cet après-midi, et si nous devons tenir compte de la déclaration de M. Lang, nous pourrions le faire la semaine prochaine.

M. Beatty: Ou demain.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Bien sûr. J'espère cependant le faire la semaine prochaine.

M. Yalden a la parole.

M. Yalden: Si je comprends bien, monsieur le président, les membres du Comité étaient censés continuer de poser des questions.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes. Mr. Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président. La semaine dernière lorsque M. Yalden était ici, il nous a donné son opinion sur les propositions présentées dans le Bill C-60 pour compléter la Charte des droits et liberté et particulièrement en ce qui a trait aux droits linguistiques. Il nous a donné un témoignage qui est important je pense, parce qu'il va nous aider à définir plus clairement ce qui est proposé par le gouvernement.

Hier soir, ou hier dans la journée, le professeur Tarnopolsky, j'espère que je prononce bien son nom, nous disait que vraiment l'alternative qu'on avait, à moins que l'on décide d'établir un minimum, un plancher, comme le Bill C-60 veut faire, afin d'inciter les provinces à participer à la Charte des droits et libertés, à moi que l'on décide de faire cela, l'alternative qu'on a c'est d'avoir plus de droits fédéraux. À ce moment-là, le Parlement fédéral pourra de lui-même écrire ce qu'il veut dans la Constitution, appuyer davantage sur l'aspect symbolique comme vous le désirez, mais par contre peut-être qu'on n'aura rien du côté provincial. J'avais accepter cette philosophie-là de la Charte au début, parce que cette alternative offrait plus de droits fédéraux, mais moins de droits provinciaux. Parce que vraiment, vous savez comme moi que si on met dans la déclaration au début, c'est-à-dire dans un préambule que l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada, cela veut dire qu'il y a certainement des provinces qui ne seront pas prêtes à accepter cela, entre autres le Québec qui maintenant a une loi qui dit que c'est le français qui est la langue officielle du Québec. Je ne veux pas porter de jugement là-dessus. Je dis seulement que c'est la réalité. Puis connaissant les forces nationalistes du Québec et entroyoyant le gouvernement du Québec dans l'avenir, je vois difficilement que cette situation-là changerait au Québec maintenant.

D'un autre côté, je suis certain qu'il y a d'autres provinces qui s'objecteraient pour se prononcer à ce sujet.

Alors, monsieur Yalden, comprenez-vous clairement quel est le dilemme, soit d'essayer d'une part d'avoir des droits fédéraux qui seront inscrits dans la Constitution et d'autre part d'essayer d'inciter les provinces à y participer? Enfin de compte, vous êtes d'accord avec moi, qu'on ne peut pas forcer les provinces à utiliser un certain langage. Alors si on utilise un langage qui est offensif pour la politique des provinces on n'accomplira vraiment rien.

Êtes vous d'accord avec ma description de la philosophie du Bill C-60?

M. Yalden: C'est-à-dire, monsieur Breau, je crois que j'ai dit moi-même que je comprenais fort bien que cela serait très difficile de trouver des formules auxquelles pourraient se rallier toutes les provinces et qui, en même temps, assureraient un minimum de droits acceptables. Cela, c'est compris, c'est entendu entre, je crois, tous les membres du Comité et sans doute le grand public aussi. Mais cela ne concerne pas nécessairement les critiques que j'ai faites du projet de loi. Par exemple, vous avez mentionné que si on indiquait tout bonnement que l'anglais et le français étaient les deux langues officielles du Canada jouissant du même statut, etc., le Québec n'accepterait peut-être pas cela parce que seul le français est

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): C'est exact. M. Breau a la parole.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman. Last week, Mr. Yalden told us what he thought of the government proposals in Bill C-60 dealing with the Charter of rights and freedoms, with special reference to those dealing with language rights. His testimony will certainly help us reach a better understanding of the government proposals.

Sometime yesterday, Professor Tarnopolsky—I hope I am pronouncing his name correctly—told us that the only alternative to establishing a basic platform of rights, as set forth in Bill C-60, was to create a still greater number of basic federal rights. In its present form, Bill C-60 is trying to encourage the provinces to adopt a basic charter of rights and freedoms. Should the decision be taken to create an even greater number of basic federal rights, the federal government will be in a position to draw up the kind of Constitution it wants and there will be little provincial contribution, no matter how much you stress the symbolic nature of the Constitution. I had accepted the basic philosophy set forth in the preamble because such a program would guarantee more federal rights but fewer provincial rights. You know as well as I do that if it is stated in the preamble that English and French are the two official languages in Canada, certain provinces will refuse that formula, such as Quebec, which now has legislation making French the only official language in that province. I am not here to pass judgment on any Quebec legislation, but I simply want to point out the facts as I see them. Since I know what the Quebec nationalists are like and have some idea of how the present Quebec government will behave in the years to come, I doubt if there will be any change in the immediate future.

By the same token, I am quite sure that other provinces will also find such a statement of principle unacceptable.

Do you understand, Mr. Yalden, the kind of dilemma in which we find ourselves when we try to incorporate federal rights into the Constitution and at the same time encourage provincial participation? You no doubt agree with me that we cannot force the provinces to use a certain language, and should the wording of the Constitution be unacceptable for certain provinces, we will not make any progress at all.

Is my interpretation of the basic philosophy of Bill C-60 correct?

Mr. Yalden: I believe I already stated that it would be very difficult to hit upon a formula which would be equally acceptable to all the provinces and at the same time guarantee a minimum number of acceptable rights. The Committee understands that problem as well as the Canadian public, but it does not have a direct bearing on the criticisms I made of Bill C-60. For example, you said that were we to state that English and French were the two official languages in Canada, both with equal status, Quebec would reject such a formula because French is the only official language in that province. That argument could apply to other provinces as well, since English is the only official language elsewhere in Canada.

[Texte]

officiel au Québec. Et d'ailleurs, je trouve qu'on pourrait dire la même chose d'autres provinces, étant donné qu'elles considèrent que seul l'anglais est officiel chez elles. Très bien, mais il y a peut-être d'autres moyens de contourner cette difficulté. Par exemple, l'Association Barreau canadien a suggéré, dans ses recommandations, que l'anglais et le français soient les deux langues officielles du Canada et que, de plus, chaque province ait le pouvoir constitutionnel de choisir la langue ou les langues officielles de la province. Alors, c'est là un autre moyen d'arriver au même but, n'est-ce pas?

• 1420

M. Breau: Il y aurait un autre moyen qui serait le suivant: dans le préambule, où on dit que l'anglais et le français sont les langues principales parlées, on pourrait ajouter, après une virgule, que l'anglais et le français sont les langues principales parlées au Canada mais qu'elles sont les langues officielles du Parlement du Canada. N'êtes-vous pas d'accord avec moi?

M. Yalden: Vous tenez à ce qu'on déclare que le français et l'anglais sont les deux langues principales du Canada, et je suppose que personne n'y verrait d'inconvénient, mais personnellement, je ne vois pas ce que cela ajouterait à une déclaration claire disant que les deux langues sont les deux langues officielles et, ce qui est aussi important à mon point de vue, que les deux langues jouissent du même statut, d'un statut égal.

M. Breau: D'après vous, la déclaration des objectifs, présentement, ne rend pas cela clair?

M. Yalden: Pas dans le préambule.

M. Breau: Ah bon! Alors, vous aimeriez qu'en plus, de dire que ce sont des langues officielles, on dise qu'elles ont statut égal?

M. Yalden: Moi, je préférerais avoir cela, oui.

M. Breau: Oui.

M. Yalden: C'est ce qu'il y a dans la Loi sur les langues officielles.

M. Breau: On pourrait dire qu'elles ont un statut égal, en ce qui concerne le Parlement fédéral. Si on indique cela de façon négative pour les provinces, cela pourrait peut-être...

M. Yalden: Monsieur Breau, dans le préambule, on ne parle pas du Parlement du Canada. On dit tout simplement à l'article 4(i) de la première partie...

M. Breau:

(i) de garantir dans tout le Canada un respect égal pour le français et l'anglais à titre de principales langues qui y sont parlées, ainsi que pour les Canadiens qui en font usage;

M. Yalden: C'est cela. Maintenant, cela c'est dans le préambule la seule allusion à la langue, je crois. Et j'ai dit la semaine dernière que c'est un libellé plus faible que ce qu'on trouve déjà dans la Loi sur les langues officielles. Dans cette loi, on dit d'abord que les deux langues sont officielles et deuxièmement, qu'elles ont un statut égal et on ne les décrit pas comme étant officielles.

[Traduction]

Nonetheless, there are perhaps ways of getting around this problem. The Canadian Bar Association, for example, recommended that English and French be the two official languages for the whole of Canada and that each province also has the constitutional right to choose the official language or languages to be used within its jurisdiction. Would not that be another way of getting to the same thing?

Mr. Breau: There is one other way of going about it. After stating in the Preamble that English and French the principal spoken languages in Canada, we could add that they are also the official languages of the Canadian Parliament. What do you think of my proposal?

Mr. Yalden: I do not think anyone would object to French and English being called the two principal languages used in Canada, but I fail to see what such a distinction would add to the straightforward statement that French and English are the two official languages and that both languages have an equal status.

Mr. Breau: Do you feel that the present statement of aims does not make this clear enough?

Mr. Yalden: That is correct. The Preamble is not clear enough.

Mr. Breau: You would prefer to see it clearly set forth in the bill that French and English are the two official languages and that they have equal status?

Mr. Yalden: That is correct.

Mr. Breau: I understand.

Mr. Yalden: That is what the present Official Languages Act now states.

Mr. Breau: We could say that both French and English have an equal status before the federal Parliament, but were we to adopt a more negative-sounding formula, we would...

Mr. Yalden: No mention is made of the Parliament of Canada in the Preamble. Clause 4(i) of Part I reads as follows: ...

Mr. Breau:

(i) To ensure throughout Canada equal respect for English and French as the country's principal spoken languages, and for those Canadians who use each of them;

Mr. Yalden: That is the only reference to the question of language in the Preamble. I pointed out last week that the wording of Bill C-60 was not as precise as the wording of the Official Languages Act, which states that English and French are the two official languages and that both have an equal status. In the clause you have just quoted, the authors speak of ensuring equal respect for both languages, but it is not stated

[Text]

M. Breau: Mais je répète, monsieur Yalden, que ceci n'est pas destiné à être seulement un document fédéral.

M. Yalden: Oui, je sais.

M. Breau: On a fait un jugement politique, on a pensé que les provinces accepteraient peut-être cela. Si on disait qu'elles ont un statut officiel égal, sans dire que c'est seulement pour le Parlement fédéral, la province de Québec et d'autres provinces à mon avis, n'accepteraient pas cela.

M. Yalden: Alors, je vous demande, monsieur Breau, puisque vous défendez le bill du gouvernement, de me dire quelle est la position du gouvernement du Canada.

• 1425

M. Breau: Non, non, je ne défends pas nécessairement le projet de loi ici. Je défends la philosophie ou l'approche qui veut que cette charte soit établie comme un plancher afin d'inciter les provinces à y participer.

M. Yalden: Je trouve que le plancher est très bas, monsieur Breau.

M. Breau: Il est très bas parce qu'au Canada, monsieur Yalden, il est bas. Le fait est qu'à l'exception de la province du Nouveau-Brunswick...

M. Yalden: D'accord...

M. Breau: A l'exception de la province du Nouveau-Brunswick, il n'y a pas une province qui est prête à dire qu'il y a deux langues officielles dans la province. Je regrette cela aussi bien que vous mais la réalité politique c'est...

M. Yalden: C'est précisément la question que j'ai soulevée la dernière fois, à savoir quand un gouvernement est pour mettre sur papier une nouvelle constitution, incluant des droits fondamentaux du peuple canadien, est-ce qu'il faut chercher le commun dénominateur, le plafond? Ou est-ce qu'on ne devrait pas tout bonnement donner clairement la position du gouvernement du Canada et laisser les autres vous dire que ceci ou cela n'est pas acceptable.

M. Breau: Oui, en autant que l'on se satisferait du fait qu'on aurait une charte ou des protections linguistiques dans la Constitution au point de vue fédéral seulement. L'objectif ici, c'est d'essayer de convaincre les provinces.

Une voix: Oui, oui.

M. Breau: Alors je comprends les deux possibilités. Selon moi, il serait préférable d'essayer d'inciter les provinces à y participer, je suis peut-être partisan parce que je suis du Nouveau-Brunswick et que ma province y participerait, c'est mieux d'agir ainsi en ayant un minimum, que d'imposer quelque chose qui offenserait certaines provinces, et qu'elles se retirent.

Pour ma part, je suggérerais un compromis: au lieu d'indiquer, comme vous le dites, que ce sont les langues officielles du Canada, mais que les provinces déterminent si elles sont les langues officielles, peut-être qu'il serait mieux d'être tout simplement positifs et de garantir dans tout le Canada un

[Translation]

that they are the official languages and that they have an equal status.

Mr. Breau: I understand, Mr. Yalden, but this bill is more than a federal document.

Mr. Yalden: I realize that.

Mr. Breau: It was decided from a political point of view that the provinces would perhaps accept such a formula. Were we to say that both English and French have the same status without pointing out that this would only be true before Parliament, I feel that Quebec and other provinces would reject the proposal.

Mr. Yalden: Since you are defending the government bill, Mr. Breau, I shall ask you to explain the government position to me.

Mr. Breau: No! I am not necessarily defending this bill. I am defending the philosophy or the approach according to which this charter would become a stepping stone to prompt the provinces to participate.

Mr. Yalden: I find the stepping stone a little low, Mr. Breau.

Mr. Breau: It is very low, Mr. Yalden, because in Canada the whole question is very low. The fact is that apart from the province of New Brunswick...

Mr. Yalden: Right...

Mr. Breau: Apart from the Province of New Brunswick, there is not one province which is ready to say that there are two official languages in the provinces. I regret that just as much as you, but the political reality is...

Mr. Yalden: That is precisely the question which I raised last time, whether a government which is putting a new constitution on paper, including the fundamental rights of the Canadian people, should look for the common denominator, the ceiling? Or would it not be better to quite simply give the position of the Canadian government and let the others tell you that this or that is not acceptable.

Mr. Breau: Yes, if you would be satisfied with the fact that you would have a charter or language protection in the Constitution only at the federal level. The goal here is to try to convince the provinces.

An hon. Member: Yes.

Mr. Breau: I do understand the two possibilities. In my opinion, it would be preferable to try to induce the provinces to participate. I may be biased because I come from New Brunswick and my province would participate. It would be better to act in this way, with a minimum, rather than imposing something which would offend some of the provinces, so that they would opt out.

Personally, I would suggest a compromise: instead of stating, as you have said, that these are the official languages of Canada but that the provinces will decide if they are their official languages, it might be preferable to be positive and to guarantee throughout Canada an equal respect for French and

[Texte]

respect égal pour le français et l'anglais comme principales langues qui y sont parlées, et ajouter qu'elles sont les langues officielles du Parlement du Canada.

Mr. Yalden: Cela est déjà dit dans le texte, plus loin.

Mr. Breau: Oui, mais ce n'est pas dit dans le préambule, et vous aimeriez le voir dans le préambule. Je veux simplement vous demander si vous voudriez qu'on dise qu'ils ont un statut égal en plus de cela?

Mr. Yalden: J'ai posé la question et je la repose aux membres de ce Comité: Pourquoi le gouvernement a enlevé ces mots: «statut égal»? Pour moi, cela signifie quelque chose. Je préférerais, oui évidemment, voir cet élément là-dedans, mais ce n'est pas à moi de rédiger la Constitution.

Mr. Breau: Mais, monsieur Yalden, en Colombie-Britannique le français et l'anglais n'ont pas un statut égal. En Ontario, ils n'ont pas un statut égal. Au Québec, ils n'ont pas un statut égal.

Alors si on veut que ces provinces-là participent à cette charte, on cherche un langage qui va les inciter à y participer. On ne veut pas qu'ils lisent cela: ils ont un statut égal, et disent: non, nous ne sommes pas intéressés à en parler...

Mr. Yalden: Pour moi on parle des objectifs de la fédération et des objectifs du Canada tout entier. Et s'il est laissé aux provinces de choisir leur propre langue officielle, ce qu'elles font de toute façon, si elles veulent en avoir une, je ne vois pas pourquoi elles se sentiraient menacées par cela.

Mr. Breau: Je ne le comprends pas moi non plus. Je ne comprends pas non plus pourquoi l'Ontario ne veut pas se décider comme vous le disiez hier à Queen's Park avec tellement d'éloquence, pourquoi ils résistent à donner un statut officiel aux français.

Je suis d'accord avec vous. Mais ne me demandez pas pourquoi ils ne veulent pas le faire. La réalité est qu'à l'exception de la province du Nouveau-Brunswick, à ma connaissance, il n'y a pas une province au Canada qui est prêt à dire que les deux principales langues parlées au Canada ont un statut égal ou qu'elles sont les langues officielles.

Je trouve cela déplorable pour l'unité canadienne, mais c'est la réalité.

Mr. Yalden: Écoutez, monsieur Breau, nous sommes tout à fait d'accord sans doute sur les buts: garantir à la minorité certains droits linguistiques fondamentaux. Quand j'ai été appelé à témoigner devant le Comité, j'ai dit que d'après moi, le projet actuel manque sous certains aspects. Vous me répondez: oui, c'est vrai. Mais la raison c'est qu'on essaie de tenir compte des objections des provinces et on veut que les provinces acceptent le projet et puis plus tard, peut-être, qu'elles élargissent les droits en question.

Tout ce que je peux vous répondre, c'est que je trouve cela une drôle de façon de rédiger une constitution, d'anticiper les objections de tout le monde à travers le pays et de baser le libellé du projet sur ces objections. Si on avait fait cela aux

[Traduction]

English as the principal languages spoken, and to add that they are the official languages of the Canadian Parliament.

Mr. Yalden: That is already in the text, a little further down.

Mr. Breau: Yes, but it is not in the preamble, and you would like to see it in the preamble. I would just like to ask you if you would like it to be said as well that they have equal status?

Mr. Yalden: I have already asked this question and I am going to ask it again of the members of this Committee: why did the government take out the words: "equal status"? I find this significant. Obviously, I would prefer to have this element included, but it is not up to me to draft the constitution.

Mr. Breau: But Mr. Yalden, in British Columbia, French and English do not have equal status. In Ontario they do not have equal status. In Quebec they do not have equal status.

Hence, if we want those provinces to participate in this charter we have to find the words which will induce them to participate. We do not want them to read that they have an equal status and say: no, we are not interested in talking about it...

Mr. Yalden: In my opinion, we are speaking of the objectives of the federation and of the objectives of all of Canada. And if it is left up to the provinces to choose their own official languages, which they do in any case if they want to have one, I do not see why they would find themselves threatened by that.

Mr. Breau: I do not understand that either. I also do not understand why Ontario does not want to make up its mind; as you said so eloquently yesterday at Queen's Park, why they resist giving French official status.

I agree with you. But do not ask me why they do not want to do it. The fact is that apart from the Province of New Brunswick, to my knowledge, there is not a single province in Canada which is ready to say that the two major languages spoken in Canada have equal status or that they are the official languages.

I find this regrettable for Canadian unity, but it is a fact.

Mr. Yalden: Listen, Mr. Breau, we are in no doubt in entire agreement regarding the goals; to guarantee certain basic language rights to the minorities. When I was asked to appear before the Committee, I said that in my opinion the present bill is lacking in certain aspects. You answer me: yes, that is true. But the reason for that is that we are trying to take into account the objections of the provinces, and we want to the provinces to accept the bill and later, perhaps, to broaden the rights in question.

All I can say is that I find that a strange way of writing a Constitution; anticipating everyone's objections throughout the country and basing the text of the bill on those objections. If that had been done in the United States 200 years ago, they would not have the Constitution they have today.

[Text]

États-Unis il y a 200 ans, on n'aurait pas la Constitution qui existe aujourd'hui.

[Translation]

• 1430

M. Breaux: Je suis content que vous soyez venu nous faire part de cette opinion-là. Personnellement, je vais essayer de concilier ce qu'il y a ici avec votre point de vue, en mentionnant que pour ce qui est de la dimension fédérale des droits linguistiques, il faut s'assurer qu'il y ait un statut égal. En ce qui concerne les droits qui relèvent du gouvernement fédéral, je suis parfaitement d'accord avec vous: je ne veux absolument pas qu'on diminue de quelque façon cette question-là. Mais pour ce qui a trait aux questions qui relèvent de la compétence du provincial, je vois un problème politique dont on doit tenir compte.

M. Yalden: On sait très bien que parfois le mieux est l'ennemi du bien. Mais je n'ai pas dit du tout qu'il serait préférable de ne rien avoir, plutôt que d'avoir ce que propose le gouvernement. Ce que j'ai dit, et je crois d'ailleurs que c'est le but de ce comité, c'est qu'il est tout à fait possible d'améliorer le projet du gouvernement, d'avoir quelque chose de mieux.

M. Breaux: Dans la mesure où la dimension fédérale est concernée, je suis d'accord avec vous.

M. Yalden: Même peut-être pour ce qui est des provinces. Il faudrait demander.

M. Breaux: Nous pouvons tous essayer d'aller nous présenter au provincial.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Other members? Senator Forsey?

Le sénateur Forsey: Autant que je sache, M. Breaux a soulevé il y a quelques jours une autre question qu'il faut prendre en considération, je crois. Il s'agit de l'article 13 du projet de loi, n'est-ce pas, monsieur Breaux? Est-ce que vous avez soulevé cette question avec M. Yalden, il y a quelques jours? J'ai dû m'absenter parce que je suis membre d'autres comités, du Comité spécial du Sénat et alors, j'ai manqué, malheureusement, le témoignage de M. Yalden. Vous avez peut-être soulevé ce point-là, monsieur Breaux? Je voudrais avoir des explications et l'avis de M. Yalden là-dessus.

M. Breaux: Moi, j'étais d'accord avec M. Yalden: l'article 13 n'est pas suffisant pour ce qui a trait aux droits fédéraux, parce qu'il est question là des désirs du Parlement. Vraiment, M. Yalden a raison lorsqu'il dit qu'on ne fait aucunement mention des droits linguistiques du fédéral dans le préambule. L'article 13 mentionne

... les langues officielles du Canada pour les objets désignés par le Parlement du Canada ...

Le sénateur Forsey: Ce qui n'est pas satisfaisant.

M. Breaux: Non.

Le sénateur Forsey: D'ailleurs, il faut remarquer, je crois, qu'il ne s'agit pas du préambule; il s'agit de la première partie de la Loi, parce que le préambule apparaît à la page ...

M. Breaux: Je parle de la partie traitant des objectifs de la Fédération canadienne.

Mr. Breaux: I am glad that you came to share that opinion with us. Personally, I will try to reconcile what we have here with your point of view, mentioning that as far as the federal dimension of language rights is concerned, equal status must be guaranteed. Regarding the rights which fall under the domain of the federal government, I agree with you entirely: I definitely do not want that area to be reduced in any way. But regarding those questions which are under provincial jurisdiction, I foresee a political problem which we must take into account.

Mr. Yalden: We are well aware that at times we should let well enough alone. But I did not say at all that it would be better to have nothing than to have what the government has proposed. What I said and by the way, I believe this is the goal of the Committee, is that it is entirely possible to improve the government's bill to make something better.

Mr. Breaux: In so far as the federal dimension is concerned, I agree with you.

Mr. Yalden: Perhaps even for the provincial dimension. We have to ask.

Mr. Breaux: We can all try and get elected at the provincial level.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): D'autres membres? Le sénateur Forsey?

Senator Forsey: As far as I know, a few days ago Mr. Breaux brought up another question which I believe must be taken into consideration. I am referring to Clause 13 of the bill. Is that right? Did you raise this question with Mr. Yalden a few days ago? I had to be absent because I sit on another committee, the Special Senate Committee, and hence I unfortunately missed Mr. Yalden's evidence. Did you perhaps raise that point, Mr. Breaux? I would like to have details and Mr. Yalden's opinion on it.

Mr. Breaux: I agreed with Mr. Yalden. Clause 13 is not sufficient as far as federal rights are concerned, since the wishes of Parliament are involved. Actually, Mr. Yalden is right when he says that federal language rights are not mentioned at all in the Preamble. Clause 13 mentions:

... the official languages of Canada for all purposes declared by the Parliament of Canada ...

Senator Forsey: That is not satisfactory.

Mr. Breaux: No.

Senator Forsey: Also, I think it should be mentioned that this is not the Preamble, it is the first part of the bill, since the Preamble appears on page ...

Mr. Breaux: I am talking about the part regarding the aims of the Canadian federation.

[*Texte*]

Le sénateur Forsey: Oui, les objectifs. C'est une petite correction.

M. Yalden: Oui, vous avez raison, sénateur Forsey. C'est la première partie, ce n'est pas le préambule.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Hicks, do you want to ask a question? Does any other member of the Committee want to ask a question?

M. Breau: Monsieur le président, s'il n'y en a pas d'autres, j'aurais une autre intervention à faire, un peu semblable à la première, mais cette fois au sujet de l'éducation. Encore là, je veux, pour le bien du comité, m'assurer que nous comprenons bien l'opinion de M. Yalden et que lui comprend la nôtre.

Si je comprends bien, monsieur Yalden, encore là, dans le domaine de l'éducation, la Charte, telle que proposée, vise deux choses: elle vise premièrement à garantir l'éducation dans la langue de la minorité, et deuxièmement, elle vise à donner une dimension canadienne à l'éducation. Par exemple, le bill 101 nuit à la majorité au Québec puisqu'il lui enlève le libre choix pour l'éducation de ses enfants.

M. Yalden: Et ce bill aussi.

M. Breau: Ce bill-ci n'en parle pas.

M. Yalden: On donne le droit seulement à la minorité; donc, la majorité est exclue.

M. Breau: Non, non, je regrette. Le fait que cela ne soit pas mentionné ne veut pas dire que ce droit n'est pas accordé à la majorité, loin de là.

• 1435

Le bill reconnaît tout simplement ce droit à la minorité. On dit que tout Canadien qui déménage au Québec, et partout au Canada, devrait avoir droit à l'enseignement dans sa langue. Pour ce qui est de la majorité, le bill n'en parle pas, mais ce n'est pas qu'il refuse à la majorité le libre choix; il dit que cela relève des provinces. Il ne dit rien là-dessus.

Le sénateur Forsey: Il n'y a aucune garantie.

M. Breau: Non.

M. Yalden: Je m'excuse, monsieur Breau, mais j'ai devant moi la version anglaise de ce qu'on appelle les ... explanatory document of the bill, which says:

This right of choice would not apply to non-citizens nor to citizens who are part of the official language majority.

M. Breau: Je suis d'accord avec vous, monsieur Yalden; le bill ne le prévoit pas. Ce que je n'aime pas, c'est que vous dites que le bill refuse ce droit à la majorité. Il y a une différence. On ne refuse rien à la majorité comme la Loi 101 le fait. En d'autres mots, si comme parlementaires fédéraux, on passait ce bill-ci, on ne refuserait pas à la majorité au Canada le libre choix dans l'éducation. On dit que c'est quelque chose qui ne nous concerne pas car cela concerne les provinces. Le seul endroit où on en parle ...

M. Yalden: Je m'excuse, monsieur Breau, on est vraiment sur différentes longueurs d'ondes. Je vois que dans le document du gouvernement, on dit clairement:

[*Traduction*]

Senator Forsey: Yes, the aims. That is a slight correction.

Mr. Yalden: Yes. You are right, Senator Forsey. That is in the first part, not in the Preamble.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Hicks, voulez-vous poser une question? Est-ce qu'un autre membre du comité veut poser une question?

Mr. Breau: Mr. Chairman, if there is no one else, I have another observation to make, somewhat similar to the first but, this time, about education. There again, for the good of the Committee, I want to make sure that we have properly understood Mr. Yalden's opinion and that he understands ours.

If I understand correctly, Mr. Yalden, again here the proposed Charter has two goals in the field of education: the first is to guarantee education in the language of the minority and the second is to give a Canadian dimension to education. For example, Bill 101 is detrimental to the majority in Quebec since it takes away free choice for the education of their children.

Mr. Yalden: And this bill also.

Mr. Breau: This bill does not mention it.

Mr. Yalden: Only the minority has been given the right; hence, the majority is excluded.

Mr. Breau: No; I am sorry. The fact that it is not mentioned does not mean that this right is not granted to the majority. Far from it.

The bill simply recognizes this right for the minority. It is said that any Canadian moving to Quebec or elsewhere in Canada should be entitled to schooling in his language. The bill makes no reference to the majority nor does it deny freedom of choice; it states that this matter comes under the provinces. It says nothing specific.

Senator Forsey: There is no guarantee.

Mr. Breau: No.

Mr. Yalden: I am sorry, Mr. Breau, but I have before me the English version ... il s'agit des notes explicatives du projet de loi, où on dit:

Cette faculté de choix ne s'appliquerait pas à ceux qui ne sont pas des citoyens canadiens ni aux citoyens appartenant à la majorité de la langue officielle.

Mr. Breau: I agree with you, Mr. Yalden; the bill does not provide for this. I do not go along with you when you say that the bill refuses this right to the majority. There is a distinction to be made. The majority is not being refused anything, as in Bill 101. In other words, if we as federal members of Parliament were to pass this bill, we would not be limiting in any way the majority's freedom of choice as regards education. This is something which is not under our jurisdiction but that of the provinces. The only reference made to this ...

Mr. Yalden: I am sorry, Mr. Breau, but we are really on different wavelengths. In the government document, it is clearly stated that:

[Text]

La Charte propose le droit pour tout citoyen dont la langue est celle de la minorité de choisir de faire inscrire ses enfants dans cette langue.

M. Breau: Oui.

M. Yalden: Et on continue:

Cette faculté de choix ne s'appliquerait pas à ceux qui ne sont pas des citoyens canadiens, ni aux citoyens appartenant à la majorité de la langue officielle.

Si ce n'est pas refuser quelque chose à la majorité et à ceux qui ne sont pas citoyens, je ne comprends pas le texte.

M. Breau: Je regrette . . .

M. Yalden: Je cite un document du gouvernement, cela ne vient pas de moi.

M. Breau: Je regrette mais dans l'explication que vous avez là, on dit que ce n'est pas prévu dans le bill. Mais dire qu'on le refuse, cela voudrait dire que . . .

M. Yalden: Ce n'est pas ce que je viens de lire, monsieur Breau. On ne dit pas que le bill ne le prévoit pas; ce droit n'est pas donné selon le bill.

M. Breau: D'accord.

M. Yalden: Vous, vous voulez dire qu'une province pourrait peut-être plus tard donner ce droit. C'est cela?

M. Breau: Présentement oui, cela dépend des provinces, de la philosophie . . .

M. Yalden: Toute l'éducation dépend des provinces. Le gouvernement se permet de parler de l'éducation, le gouvernement n'est pas gêné de parler de choses provinciales; il parle longuement de l'éducation, ce n'est pas cela.

M. Breau: Il y a une différence, monsieur Yalden.

M. Yalden: Quelle est cette différence?

M. Breau: La différence, c'est qu'on veut donner une dimension canadienne à la question de l'éducation et dans le bill, on dit que les Canadiens qui déménagent au Québec ou qui déménagent dans une autre province devraient avoir droit à l'éducation dans leur langue.

M. Yalden: Où dit-on cela?

M. Breau: On dit cela dans le bill; dans le bill, on garantit à la minorité partout au Canada le droit à l'enseignement dans sa langue. Cela veut dire que d'après le bill, la position du gouvernement . . .

M. Yalden: Oui, mais je me plains du fait qu'on ne donne cette garantie ni aux immigrants ni à la majorité. Cela, c'était clair la semaine dernière.

M. Breau: vous avez raison.

M. Yalden: C'est clair aujourd'hui, cela.

M. Breau: Vous avez raison. Alors, comme je le disais tout à l'heure, ce que je veux faire ici, c'est éclaircir les positions. Moi je dis qu'il y a une différence, une grosse différence, en termes des relations fédérales-provinciales au Canada entre garantir l'éducation dans sa langue à la minorité et garantir le libre choix à la majorité. Il y a une grosse différence.

M. Yalden: Je m'excuse, monsieur Breau. Evidemment, il y a une différence, mais du point de vue des relations fédérales-provinciales, quelle est la différence? Cela m'échappe.

[Translation]

"The Charter proposes for all minority language citizens the right to enroll their children for schooling in their language."

Mr. Breau: Yes.

Mr. Yalden: And it is further said:

"This right of choice would not apply to noncitizens nor to citizens who are part of the official language majority."

If this does not amount to denying something to the majority, and the noncitizens, then I do not understand the text.

Mr. Breau: I am sorry . . .

Mr. Yalden: I am quoting from a government document, it is not one of my own.

Mr. Breau: I am sorry but the explanation you read there is not a provision of the bill. To say that this amounts to a refusal would imply that . . .

Mr. Yalden: That is not what I have just read, Mr. Breau. It does not say that the bill does not make this provision; this right is not being granted according to the bill.

Mr. Breau: I see.

Mr. Yalden: You mean that a province might be able to grant this right later on, I take it?

Mr. Breau: At the present time, it depends on the provinces and their philosophy . . .

Mr. Yalden: The entire matter of education comes under the provinces. The government does not mind talking about education and provincial matters; it goes on at some length about education.

Mr. Breau: There is a difference, Mr. Yalden.

Mr. Yalden: What is this difference?

Mr. Breau: The difference is that an attempt is being made to give a Canadian dimension to the matter of education and the bill states that Canadians moving to Quebec or moving to another province should be entitled to education in their language.

Mr. Yalden: Where does it say that?

Mr. Breau: In the bill. The bill guarantees schooling in its language to the minority throughout Canada. This would mean that, according to the bill, the government's position is . . .

Mr. Yalden: Yes, but my objection is that no such guarantee is given to immigrants or to the majority. This was clear last week.

Mr. Breau: You are right.

Mr. Yalden: It remains quite clear.

Mr. Breau: You are right. As I said at the beginning, my intention was to clear up certain positions. I am saying that there is a large difference in terms of federal-provincial relations in Canada between guaranteeing education for the minority in its language and guaranteeing freedom of choice for the majority. There is an important difference.

Mr. Yalden: I realize there is a difference, Mr. Breau, but do not quite understand it from the point of view of federal-provincial relations.

[Texte]

M. Breau: La différence, c'est, qu'encore là, je suis certain que la province de Québec n'acceptera jamais cela.

M. Yalden: Oui mais on a traité de cette différence-là tout à l'heure. Est-ce qu'il y a d'autres différences?

M. Breau: C'est ce que je disais; cela ressemble à ma première intervention. Je suis intervenu lorsque j'ai vu qu'il n'y avait personne d'autre qui voulait parler.

M. Yalden: Je crois que j'ai dit cela la semaine dernière. D'ailleurs, j'ai dit que je trouvais le libellé de ce bill assez près, même trop près à mon goût, du libellé du Bill 101. C'est cela, la faiblesse que je vois dans le bill. Évidemment, le Québec ne devrait pas se plaindre du libellé des paragraphes traitant de l'éducation, parce que c'est très près de leur position, sauf pour l'élément canadien, c'est-à-dire ce projet de loi de toute évidence ne traite pas d'un Canadien déménageant de l'Ontario au Québec, comme étant immigrant. Ce qui est plus ou moins le cas pour la Loi 101. Mais c'est la seule différence.

• 1440

M. Breau: Exactement.

M. Yalden: Dans la Loi 101, les immigrants sont éliminés et la majorité est éliminée. Ici, c'est la même chose.

M. Breau: Je dois vous dire que si l'on parlé ici de la politique comme telle, tout ce qu'il y a dans la Loi 101, je n'en suis pas gêné. Il y a certaines choses, et je dois l'admettre, qu'il revient à la majorité du Québec de déterminer. Et encore là, la philosophie ici c'est qu'une constitution devrait protéger des minorités et pas nécessairement chercher à protéger des majorités. Parce que la majorité au Québec et la majorité en Ontario devraient être capables de s'occuper d'elles-mêmes.

Et si la majorité au Québec juge que politiquement elle devrait avoir le libre choix à l'éducation, elle peut le faire. Parce que la majorité devrait mener l'Assemblée nationale du Québec comme en Ontario.

Alors il y a une grosse différence entre ajouter la dimension canadienne, comme je vous le disais tout à l'heure, qui est de donner la protection à la minorité, mais d'aller plus loin et de donner la protection à la majorité. Et je pense que pour ce qui est de la majorité, elle devrait être capable de s'occuper d'elle-même. C'est un principe, selon moi, qui est fondamental dans tout exercice constitutionnel.

M. Yalden: Écoutez, monsieur Breau, je m'excuse, on n'est, je suppose, pas d'accord. Ce n'est pas que je mets en doute ce que vous dites. Quant à moi ce que je dis et ce que j'ai dit la semaine dernière c'est la même chose. J'ai dit, et je me cite si vous me permettez:

Bien qu'il puisse sembler superflu de devoir assurer les droits à une majorité, (partant du principe qu'elle peut se «défendre»), elle-même, citoyen d'un pays que ce projet de loi voudrait constitutionnellement bilingue, je ne peux m'empêcher de m'interroger sur la justice d'une disposition qui refuse aux membres de cette majorité le droit de choisir l'autre langue officielle d'enseignement pour leurs enfants.

[Traduction]

Mr. Breau: The difference is that, as far as Quebec is concerned, I am certain the province would never accept such a thing.

Mr. Yalden: Yes. But we talked about this difference a while ago. Are there any other differences?

Mr. Breau: I am making the same point as when I first spoke. I decided to make some comments when I saw that no one else intended to speak.

Mr. Yalden: I think I made a similar comment last week. I said that the wording of the bill was far too similar to that of Bill 101 for my liking. This is the weakness which I see in the bill. Evidently, Quebec should not complain about the wording of the paragraphs dealing with education; it paralleled its own position except for the Canadian element. That is this bill obviously does not speak of a Canadian moving from Ontario to Quebec as being an immigrant. Which is more or less the case in Act 101, but that is the only difference.

Mr. Breau: Yes. Exactly.

Mr. Yalden: In Act 101, immigrants are omitted and the majority is omitted, which is the case here.

Mr. Breau: If we are only speaking here of the policy as such, of what is included in Act 101, it does not in any way bother me. There are certain things, I must admit, which must be determined by the majority in Quebec. But there again, the philosophy here is that a Constitution is there to protect the rights of the minorities and not necessarily to try to protect the majorities. Because the majorities in Quebec as well as in Ontario should be able to protect themselves.

If the majority in Quebec believes that, politically, it should have a free choice in education, it can obtain it, since the majority should be dictating to the National Assembly in Quebec as it should in Ontario.

So there is a big difference between having the Canadian point of view which I mentioned earlier, which is to give the protection to the minority, and to go further and to try to protect the majority. As far as the majority is concerned, I believe it should be able to protect itself. It is a fundamental constitutional principle.

Mr. Yalden: I am sorry, Mr. Breau, but I do not think that we can agree. I am not questioning what you have said. In my mind, what I am saying now and what I said last week is all the same. I said, and I shall quote if I may:

Although it may be superfluous to guarantee the rights to a majority, based on the principle that it should be able to defend itself and, as a citizen of a country which according to this bill constitutionally should be bilingual, I cannot help but question the justice of a provision which would refuse to the members of the majority the right to choose the other official language of education for their children.

[Text]

Alors, c'est très clair, je m'excuse. Il y a peut-être une différence d'opinions.

M. Breau: Il y a une différence d'opinions.

M. Yalden: Peut-être.

M. Breau: Une grosse différence d'opinions, puisque je pense que ce serait déplacé pour le Parlement fédéral, je respecte votre droit d'être en désaccord avec moi et je respecte votre jugement, mais je pense que ce serait déplacé pour le gouvernement fédéral de dire aux provinces: nous allons vous dire comment vous devriez traiter votre majorité.

M. Yalden: Vous êtes peut-être meilleur avocat que moi, mais...

M. Breau: Je ne suis pas avocat.

M. Yalden: Je ne suis pas avocat non plus, mais je trouve difficile de comprendre pourquoi les provinces ne seraient pas offensées que le fédéral se permette de parler de l'éducation...

M. Breau: Pour la minorité.

M. Yalden: ...pour la minorité ou pour n'importe qui, c'est-à-dire de parler de leurs champs de juridiction, en ce qui concerne la minorité. Mais au moment où le gouvernement fédéral commence à parler de l'éducation pour la majorité, elles seraient offensées à ce moment-là. Peut-être. Selon mon expérience avec les provinces, ce n'est pas mon avis.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Je crois qu'il s'agit d'une différence philosophique entre le point de vue M. Yalden et celui de M. Breau. M. Yalden, si je l'ai bien compris, s'occupe des droits des individus...

M. Yalden: Oui.

Le sénateur Forsey: ...des citoyens, de tel ou tel citoyen en particulier, M. un tel, M^{me} une telle. Mais M. Breau s'occupe plutôt des droits des collectivités et d'une majorité dans telle ou telle province. Et c'est là une différence philosophique assez profonde, je crois.

Je crois que là est la question entre le témoin et M. Breau.

M. Breau: Jusqu'à un certain point.

M. Yalden: Oui, en partie. Et en partie aussi, c'est le fait que M. Breau souligne et resouligne l'importance d'être réaliste en politique. Tandis que je dis: très bien, je comprends que certaines choses ne seraient pas acceptables, mais au moins si je présentais des propositions, je laisserais aux autres la liberté de dire que ce n'est pas acceptable.

• 1445

Je veux savoir si vraiment le gouvernement fédéral est d'avis que ce droit ne devrait pas s'appliquer aux immigrants. Moi, je trouve cela plutôt incompatible avec notre tradition qui accorde aux immigrants la plupart des droits fondamentaux sauf le droit de vote.

Le sénateur Forsey: Et encore plus, il y a les droits des Canadiens français de la province de Québec, non seulement

[Translation]

That seems quite clear to me, I must say. There may be a difference of opinion.

Mr. Breau: There is a difference of opinion.

Mr. Yalden: Perhaps.

Mr. Breau: A very large difference of opinion, since I think it would be presumptuous for the federal government, and I respect your right to disagree with me and I respect your judgment, but it would be presumptuous for the federal government to tell the provinces: We shall tell you how to treat your majority.

Mr. Yalden: You may be a better lawyer than I am, but...

Mr. Breau: I am not a lawyer.

Mr. Yalden: I am not a lawyer either, but I find it rather difficult to understand why the provinces would not be offended that the federal government should allow itself to even speak of education...

Mr. Breau: For the minority.

Mr. Yalden: For the minority or for anyone else; that is to speak of their jurisdictions in regard to minorities. But the moment the federal government begins to speak on education for the majority, the provinces could then well be offended? Perhaps. In my experience with the provinces, this has not been the case.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Forsey.

Senator Forsey: I think there is a philosophical difference between the points of view of Mr. Yalden and that of Mr. Breau. Mr. Yalden, if I have understood correctly, is speaking of the rights of individuals...

Mr. Yalden: Yes.

Senator Forsey: ...of citizens, as individuals, of Mr. So-and-so, and of Mrs. So-and-so. But Mr. Breau is speaking rather of the rights of groups and of a majority in this or that province. And I must say that is a rather wide philosophical difference.

That is the point at issue between the witness and Mr. Breau.

Mr. Breau: To some extent.

Mr. Yalden: Yes, only in part. The other aspect is the fact that Mr. Breau emphasizes and re-emphasizes the importance of realism in politics, while I am saying: Very well; I understand that certain things may not be acceptable; but at least if I propose some measures, I can leave to the others the freedom to say whether they are acceptable or not.

I want to know if the federal government really feels that this right should not apply to immigrants. Personally, I find that somewhat incompatible with our tradition of granting to immigrants most basic rights apart from the right to vote.

Senator Forsey: Even more important, there are the rights of French-Canadians in Quebec, not only those of the majority

[*Texte*]

ceux de la majorité, de la collectivité, mais aussi ceux des individus parce qu'à plusieurs reprises, j'ai rencontré au Québec des Canadiens français qui m'ont dit: «C'est bien pour messieurs les membres du Cabinet provincial, mais nous, les gens ordinaires de la province, nous n'avons pas le droit maintenant de faire instruire nos enfants en anglais; ce droit est réservé à toutes fins pratiques à la minorité assez riche des Canadiens français et les autres n'ont aucune garantie en ce qui concerne ces droits-là.» Je crois que c'est là le point que voudrait soulever peut-être M. Yalden. Je ne veux pas mettre les paroles dans votre bouche, monsieur Yalden, mais...

M. Yalden: Non, je crois que c'est à peu près cela, monsieur le sénateur. Je lis que cette partie de la Loi, la partie 3, est censée accorder des droits et des libertés à l'intérieur de la Fédération canadienne. On commence avec les droits et libertés publiques et politiques. On dit:

6. Tout individu jouit...

...et ainsi de suite. On arrive à l'éducation. D'abord, ce n'est plus «tout individu», c'est seulement «le père ou la mère». Pourquoi les parents et non pas l'enfant? Je ne sais trop. En tout cas, c'est un détail technique que je laisserai aux avocats constitutionnels. Mais c'est tout parent citoyen et tout parent citoyen appartenant à la minorité de langue officielle.

Donc, pour moi, ce n'est plus en droit fondamental accordé à des individus; c'est un droit limité accordé à certains groupes de personnes et excluant des groupes énormes. Moi, je trouve cela difficile à concilier avec la philosophie canadienne des droits fondamentaux tels que je la connais. C'est tout ce que j'ai dit.

M. Breau: Est-ce qu'il y a d'autres personnes qui veulent intervenir?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, mais je pense quand même qu'il y a des limites. On ne peut pas poursuivre indéfiniment un dialogue alors qu'on est en désaccord.

M. Breau: Non, mais j'aimerais avoir seulement une minute.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Très bien.

M. Breau: Je pense quand même que M. Yalden nous aide beaucoup. Il a dit, je crois, que la différence était que moi, j'étais réaliste alors que lire, il était idéaliste. Mais je préfère que le commissaire aux langues officielles...

M. Yalden: Je ne crois pas, monsieur Breau.

M. Breau: ...demeure idéaliste et qu'il continue de prêcher cette philosophie. Seulement, est-ce qu'on peut, politiquement, faire quelque chose à un certain moment? C'est une autre question. Mais j'aimerais tout simplement dire que dans le débat politique entre les forces fédéralistes et les forces nationalistes au Québec, pas nécessairement les forces séparatistes, les forces fédéralistes pourront plus facilement influencer les forces nationalistes si, dans la question de l'éducation, on traite seulement des minorités. Si on va trop loin et qu'on traite de la majorité, il sera difficile, je pense, de convaincre les forces nationalistes. Remarquez que c'est un jugement politique que je fais ici.

M. Yalden: Pourquoi ne pas laisser les tribunaux?

[*Traduction*]

of the community but, also, those of individuals. On several occasions, I have met French-Canadians in Quebec who told me: «It is fine for the gentlemen in the provincial Cabinet but we, the ordinary people of the province, do not now have the right to have our children educated in English. To all intents and purposes, this right is reserved to the minority of French-Canadians who are rich enough, and the others have no guarantee regarding these rights.» I believe that that may be the point which Mr. Yalden would like to raise. I do not want to put words in your mouth, Mr. Yalden, but...

Mr. Yalden: No, Mr. Senator, I believe you have it right. I see that this Part of the act, Part III, is intended to grant rights and freedoms within the Canadian federation. The first part deals with political and with legal rights and freedoms. It reads:

Every individual shall enjoy and continue to enjoy...

et cetera. Then we get to education. First, the reference is no longer to "every individual", but only to "any parent". Why the parents and not the child? I do not know. In any case, this is a technical detail which I will leave to the constitutional lawyers. But the reference is to any parent who is a citizen and who belongs to the official language minority.

In my opinion, then, this is no longer a basic right granted to individuals; it is a limited right granted to certain groups of people and which excludes enormous groups. For my part, I find that difficult to reconcile with Canadian philosophy on basic rights as I know it. That is all that I said.

Mr. Breau: Does anyone else have a contribution to make?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, but I do think there are limits. We cannot go on indefinitely with a dialogue when we do not agree.

Mr. Breau: I would just like to have another minute.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Fine.

Mr. Breau: I do think that Mr. Yalden is helping us a great deal. I believe he said that the difference was that I am a realist whereas he is an idealist. But I prefer that the Commissioner of Official Languages...

Mr. Yalden: I do not think so, Mr. Breau.

Mr. Breau: ...remain an idealist and that he continue to preach his philosophy. However, can we, politically speaking, achieve something at a certain time? This is another question. But I would just like to say that in the political debate between the federalists and nationalist powers in Quebec—not necessarily the separatist powers—the federalist powers have a better chance of influencing the national powers if they just deal with minorities in the education issue. If we go too far and deal with the majority, I think it will be difficult to convince the nationalist forces. Of course this is a political judgment that I am making here.

Mr. Yalden: Why not leave it to the courts?

[Text]

M. Breau: Oh! Évidemment, . . .

M. Yalden: Monsieur Breau, dans le projet du gouvernement, on ne se contente pas simplement de dire que tel ou tel droit est accordé à la minorité de langue officielle. Tel qu'on le voit d'ailleurs dans le communiqué émis par les premiers ministres provinciaux, on commence à exclure, tout simplement, et c'est cela qui me gêne.

Il est clair, d'après le texte du gouvernement, que les deux classes dont on a parlé à plusieurs reprises tout à l'heure, les immigrants et la majorité, sont exclues.

• 1450

Il serait peut-être préférable de dire que toute personne devrait jouir du libre choix de la langue d'enseignement ou que tout parent devrait avoir le droit de choisir la langue d'enseignement de ses enfants, quitte à ce que cela soit interprété par les provinces. Ce serait peut-être mieux. C'est ce qui arrive en ce moment en Ontario. Si vous lisez les règlements du ministère de l'Éducation, vous allez voir que les écoles de la minorité sont normalement réservées aux enfants dont la langue maternelle est le français. Mais on laisse la discrétion à un comité composé du principal et d'autres personnes qui peut admettre quelqu'un de langue anglaise et qui, j'imagine, pourrait admettre un enfant dont la langue maternelle est le grec ou l'italien ou n'importe quoi. Il y a une certaine souplesse, une certaine possibilité de donner des droits aux immigrants reçus, ce qui est notre attitude, quand même, et même à la majorité, si dans certaines circonstances cela peut aider, tandis que ce bill-ci, comme la Loi 101, les élimine du tableau. Et c'est cela, mon objection. Ce n'est pas un manque de réalisme, monsieur Breau, j'espère.

M. Breau: Le Canada, c'est un drôle de pays, monsieur Yalden, mais on n'a pas le choix.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Are there any other questions? Thank you very much, Mr. Yalden. I hope that we will try between ourselves to reach some kind of meaningful consensus that will be closer to your ideal than to present reality.

Mr. Yalden: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): May we come back to order.

I have three items to raise and one is very short. I am told that the members of the Committee may use the telephones in the lobby of the House of Commons when the Committee is sitting except on Tuesday nights.

The next item is the program from now on. I hope that you have with you the schedule of meetings. On Tuesday, September 19 at 2 o'clock we will hear Premier Hatfield and for the time being 8 o'clock in the evening is free.

Senator Hicks: Mr. Chairman, I spoke to Mr. J. V. Clyne about this.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Just a minute. I spoke to him at lunch time.

Senator Hicks: All right, thank you.

[Translation]

Mr. Breau: Oh! Obviously, . . .

Mr. Yalden: Mr. Breau, the government bill does not stop at saying that such-and-such a right is granted to the official language minority. As can be seen in the press release released by the provincial premiers, there is a tendency to quite simply make exclusions, and that is what bothers me.

According to the government's text, it is clear that the two groups we talked about several times earlier, the immigrants and the majority, are excluded.

Perhaps it would be preferable to say that every person should enjoy free choice regarding language of education or that any parent should have the right to choose the language of education of his or her children, leaving the interpretation of this to the provinces. That might be better. That is what is now happening in Ontario. If you read the regulations of the Ministry of Education, you will see that minority schools are normally reserved to children whose mother tongue is French. But it is up to the discretion of a committee composed of the Principal and other people to accept an English-speaking student and, I imagine, to accept a child whose mother tongue is Greek, Italian, or anything else. There is a certain amount of flexibility, a certain possibility of granting rights to landed immigrants and also to the majority which is, after all, our attitude if, under certain circumstances, this can be helpful. Like Bill 101, however, this bill takes that possibility right out of the picture. And that is my objection. Mr. Breau, I hope this is not a lack of realism.

Mr. Breau: Mr. Yalden, Canada is a strange country, but we have no choice.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Y a-t-il d'autres questions? Merci beaucoup, monsieur Yalden. J'espère qu'entre nous, nous tâcherons d'arriver à un consensus significatif, qui sera plus proche de votre idéal que de la réalité actuelle.

M. Yalden: Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Revenons à l'ordre du jour.

J'ai trois choses à dire dont la première est très courte. On m'a avisé que les membres du comité peuvent se servir des téléphones dans le foyer de la Chambre des communes quand le comité siège, sauf le mardi soir.

Ensuite, il y a la question du programme. J'espère que vous avez apporté votre calendrier de réunions. Le mardi 19 septembre à 14 heures, nous allons entendre le premier ministre Hatfield. Pour l'instant, le bloc de 20 heures est libre.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, j'ai parlé à M. Clyne à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Un instant. Je lui ai parlé ce midi.

Le sénateur Hicks: D'accord, merci.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Please let me describe what I have here and then you can intervene and participate in the discussion.

At 8 o'clock on Tuesday, September 19 we have nobody on the program and that might be, I suggest, the first opportunity for the Committee to begin to consider the areas that should be touched upon for a possible interim report.

On Wednesday, September 20 at 9.30 we will have Mr. Gerin-Lajoie. This is not on your program at the moment. In the afternoon at 2.00 o'clock we will have Professor Leon Dion from Laval and, on Thursday, Professor Peter Hogg from York University. Mr. Gerin-Lajoie is a free man.

• 1455

An hon. Member: He has costly speeches though, as I remember.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): So this will complete the work for the program for next week. The following week, Tuesday, September 26, would be free.

Senator Hicks: No meetings at all?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I would hope there will be meetings to consider again the report. Then, as indicated already, Professor Arthur Tremblay and the Government of British Columbia at 2.00 o'clock on Wednesday, September 27. On Thursday, September 28, at 9.30 a.m., we have a problem. We have indicated on the program Mr. Arthur Maloney. I am told that Mr. Maloney has broken a leg recently and will not be able to appear physically before the Committee but that he would be ready to participate in the discussion of the Committee provided we would make special telephone arrangements somewhere at the centre of this hall and pursue a discussion with him. I understand that this possibility has already been discussed with some members of the Committee. I do not know if you are agreeable to that procedure or not. Would this be agreeable as a procedure?

Miss MacDonald: A conference talk.

Senator Hicks: Who is he?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): He is the former ombudsman of Ontario.

Senator Hicks: I see.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Agreed? Then at 11.30 a.m. we will have Mr. Clyne from British Columbia. Mr. Clyne is a retired businessman and judge. He has written quite a lot about constitutional reform in Canada.

An hon. Member: What is the time for Mr. Clyne?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): At 11.30 a.m., Thursday, September 28.

Senator Fournier: Mr. Chairman, Thursday, September 14, the Canada West Foundation.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That is for tomorrow and I assume that there is no change.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Permettez-moi de vous décrire ce que j'ai devant moi. Vous pourrez ensuite intervenir et participer à la discussion.

A 20 heures, le mardi 19 septembre, nous n'avons personne au programme. Je propose que le comité puisse se servir de cette première occasion de commencer l'étude des domaines dont il faut traiter pour un rapport intérimaire éventuel.

Le mercredi 20 septembre à 09 h 30, nous entendrons M. Gerin-Lajoie. Cela ne fait pas partie du programme actuel. A 14 h 00, le professeur Léon Dion de l'université Laval comparaitra devant nous, et le professeur Peter Hogg de l'université York comparaitra jeudi. M. Gerin-Lajoie est un homme libre.

Une voix: Mais ses discours nous coûtent cher.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Voilà donc le programme pour la semaine prochaine. Le mardi 26 septembre sera donc libre.

Le sénateur Hicks: Dois-je comprendre que le comité ne se réunit pas?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'espère que le comité va pouvoir se réunir de nouveau pour étudier le rapport. Le professeur Arthur Tremblay et les représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique comparaitront à 14 heures le mercredi 27 septembre. La séance qui commence à 9 h 30 le jeudi 28 septembre nous pose cependant un problème. M. Arthur Maloney était censé comparaître, mais on me dit qu'il vient de se casser une jambe et qu'il ne pourra pas venir. Il pourrait cependant participer à notre discussion par téléphone si nous installons l'appareil nécessaire au centre de la salle. Si je comprends bien, le comité a déjà discuté de cette possibilité. Qu'en pensez-vous, mesdames et messieurs?

Mlle MacDonald: Ce serait donc une conférence téléphonique.

Le sénateur Hicks: Qui est M. Maloney?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il s'agit de l'ancien ombudsman pour la province de l'Ontario.

Le sénateur Hicks: Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Êtes-vous tous d'accord? M. Clyne, ancien homme d'affaires et juge de la Colombie-Britannique, comparaitra à 11 h 30. Il a beaucoup écrit au sujet de la réforme constitutionnelle au Canada.

Une voix: A quelle heure doit-il comparaître?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il comparaitra à 11 h 30 le jeudi 28 septembre.

Le sénateur Fournier: La *Canada West Foundation* est censée comparaître le jeudi 14 septembre.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui, les représentants de cette organisation comparaitront demain, et il n'y a pas de changement, que je sache.

[Text]

The only other item I have on the program to mention at this moment, and it might be too late, is for Thursday, October 12 at 9.30 a.m., the Federation of Mayors and Municipalities, and I am told that they are not able to come before us on that date.

An hon. Member: We would have to be reconstituted.

Mr. Breau: Mr. Chairman, if the session that is reconvened on October 10 does not die on October 10 we can meet with them.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, no, that is why I say . . .

Mr. Breau: The government has not officially announced yet if the session is going to be prorogued or not, and if it is not prorogued then we can certainly meet with them.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is this program agreeable to you? Senator van Roggen.

Senator van Roggen: Subject only to one thing, Mr. Chairman. Is it the intention of the steering committee not to call witnesses for the first week in October so that we can work on an interim report before the House sits on October 10?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I cannot take decisions for the steering committee.

Senator van Roggen: I wondered if it has been discussed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It has not been discussed to my knowledge.

Mr. Breau: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes.

Mr. Breau: How many meetings do we have free from here until September 30 to discuss the report?

• 1500

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): We will have one evening next Tuesday, September 19 and one day on Tuesday, September 26.

Mr. Breau: But I want to raise a question. It seems to me that if we are going to attempt to draft a report we should look not at October 10 but we should look at something more like October 2 or 3.

Senator van Roggen: That is what I meant.

Mr. Breau: This has to be translated and printed and made ready to be presented to the House. That means that we should have settled every issue that we have on our report by September 30 if we are going to have a report for October 10. I would like to raise one question. I have not got a fixed view on one or the other; I could live with both. Do members feel that it would be advisable to have a general debate of the Committee before we attempt to draft a report or would we rather go in camera right away and attempt to draft a report? There are advantages to both.

[Translation]

La Fédération canadienne des maires et municipalités était censée comparaître le jeudi 12 octobre à 9 h 30, mais on me dit que les représentants de cette association ne vont pas pouvoir comparaître ce jour-là.

Une voix: Il faudrait qu'on nous accorde un nouveau mandat.

M. Breau: Monsieur le président, si le Parlement siège à partir du 10 octobre, nous allons pouvoir nous réunir avec ces témoins.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ce n'est pas pour cela que j'ai dit . . .

M. Breau: Le gouvernement n'a pas encore dit s'il y a clôture de cette session parlementaire, et s'il n'y a pas de clôture, nous allons pouvoir nous réunir avec ces témoins.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Acceptez-vous tout ce programme? Le sénateur van Roggen a la parole.

Le sénateur van Roggen: Est-ce l'intention du comité directeur de ne pas convoquer les témoins pour la première semaine d'octobre pour que nous puissions préparer un rapport intérimaire avant le commencement de la session parlementaire le 10 octobre?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne saurais prendre une décision à la place du comité directeur.

Le sénateur van Roggen: Je me demandais si on avait discuté de la question.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): On n'a pas discuté de cette question, que je sache.

M. Breau: Monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui.

M. Breau: Combien de séances seront consacrées à l'étude du rapport d'ici le 30 septembre?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Y seront consacrées la réunion de mardi soir prochain, le 19 septembre, ainsi que la journée du 26 septembre.

M. Breau: J'ai cependant une question à poser. Si nous allons essayer de rédiger un rapport, il vaudrait peut-être mieux de fixer le 2 ou 3 octobre comme date limite, et non pas le 10.

Le sénateur van Roggen: C'est justement ce que je voulais dire.

M. Breau: Il faudra faire traduire le rapport, le faire imprimer et ensuite le déposer à la Chambre. Cela veut dire qu'il faut se décider sur la teneur du rapport d'ici le 30 septembre, si on veut le déposer le 10 octobre. Nous pouvons procéder de deux façons différentes, et elles me semblent également acceptables. Pensez-vous qu'il serait souhaitable d'avoir un débat général avant de rédiger le rapport, ou voulez-vous qu'on commence à siéger à huis clos tout de suite? Chaque façon de procéder a ses avantages.

[Texte]

We could have a normal meeting of the Committee where each member would put forward his views and from there we could go in camera to attempt to draft a report. There are some advantages to that and there are some disadvantages but I just raised that question. I think we should decide that before too long. Since August 15 or 16 we have had one general debate but we listened to many witnesses. We just had Mr. Yalden who gave us some clear philosophical differences. It seems to me that it might be helpful to debate these issues before we attempt to draft a report.

Miss MacDonald: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry. Could I ask Senator Forsey because he raised his hand a few minutes ago.

Miss MacDonald: Rightly said. I always defer to the Senate.

Senator Forsey: That is a very dangerous remark to make, Miss MacDonald.

An hon Member: *Timeo Danaos et dona ferentes.*

Senator Forsey: A number of times people have mentioned the possibility of Professor Frank Scott coming before us as a witness and I wonder whether there is any word about that, whether he has been asked, if so, whether he has said he could or could not or what.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I suppose Mr. Dobell has the last word on this.

Mr. Dobell: I spoke to him on Friday last and he was invited to a joint meeting of the two committees because there had already been an approach by the special Senate committee. He was flattered by the thought of this kind of consideration. He is still concerned about loss of memory. As a result I sent him the testimony of Mr. Lang, Mr. Lalonde and Professor Lederman, which he wanted to see, and I am to phone him on Friday. So, it is a matter of encouraging him slowly and one cannot be sure whether he will accept.

Senator Forsey: . . . if that might be the case. I wonder if he would be willing to send us some kind of written comment, for example, on the testimony we have had because it might be too fatiguing for him to come up here but it might be valuable for us if he would simply send us even a short letter saying, "I agree with Professor Lederman for the following reasons; I disagree for the following reasons; and I think Mr. Lang is right on this but perhaps not on that"? The other question I want to ask is about Dr. Alex Corry. I wondered whether he had been asked and if so whether there had been any response from him.

Mr. Dobell: I have also spoken to him last week just after he returned from an extensive trip in the Yukon, Alaska and Vancouver and he had already written a letter to the Joint Chairmen, which they may have now received but it had not yet been mailed when I reached him. He was declining in the letter. I tried to persuade him to change his mind and he said,

[Traduction]

Nous pourrions avoir une séance normale au cours de laquelle chaque membre du comité aurait l'occasion de s'exprimer, et ensuite nous pourrions nous réunir à huis clos pour rédiger le rapport proprement dit. Il faudrait se décider bientôt. Depuis le 15 ou le 16 août, nous avons entendu beaucoup de témoins au cours d'une sorte de débat général. M. Yalden vient de soulever certaines questions philosophiques, et il serait peut-être utile d'en discuter avant de passer à la rédaction d'un rapport.

Mlle MacDonald: Monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M^{re} MacDonald a la parole.

Mlle MacDonald: Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Excusez-moi, mais si vous le permettez, je vais tout d'abord céder la parole au sénateur Forsey, puisqu'il a levé la main avant vous.

Mlle MacDonald: Fort bien. Je cède toujours la place au Sénat.

Le sénateur Forsey: Voilà un précédent fort dangereux, Mademoiselle MacDonald.

Une voix: Je crains que les Grecs, même quand ils font des offrandes.

Le sénateur Forsey: On a évoqué à plusieurs reprises la possibilité de convoquer le professeur Frank Scott, et je voudrais savoir s'il a été déjà invité. A-t-il accepté notre invitation?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Dobell pourrait nous renseigner à ce sujet.

M. Dobell: Je lui ai parlé vendredi dernier et il a été invité à comparaître au cours d'une séance conjointe des deux comités, puisque le comité spécial du Sénat l'avait déjà contacté. Cette considération l'a touché, mais il m'a avoué vouloir se rafraîchir la mémoire. Je lui ai donc envoyé les témoignages de M. Lang, de M. Lalonde et du professeur Lederman, et je dois lui téléphoner vendredi. Il faut l'encourager et nous ignorons toujours s'il va accepter notre invitation.

Le sénateur Forsey: S'il ne peut venir, il pourrait toujours nous envoyer un mémoire écrit au sujet des témoignages que nous avons déjà entendus. Si le voyage le fatigue trop, il pourrait nous envoyer une lettre assez courte en disant quels points dans les témoignages du professeur Lederman, de M. Lang et de M. Lalonde, lui semblent bien fondés. Je voulais également savoir si une invitation a été envoyée à M. Alex Corry; si la réponse est dans l'affirmative, quelle a été sa réaction?

M. Dobell: Je lui ai parlé après son retour d'un long voyage au Yukon, en Alaska et à Vancouver, et il avait déjà écrit une lettre au coprésident. Cette lettre n'avait pas encore été envoyée au moment où je lui ai parlé, mais le coprésident a pu la recevoir dans l'intervalle. Dans sa lettre, il refusait notre invitation, et lorsque j'ai essayé de le convaincre, il a dit que

[Text]

"I am really very tired from this trip". I think he might be persuaded if the Committee were to meet again after October 10.

[Translation]

son voyage l'avait beaucoup fatigué. Nous aurions peut-être plus de succès après le 10 octobre.

• 1505

Senator Forsey: I think it would be very valuable to have his opinion. I say that with some special interest because I have a private letter from him in which he expresses some very strong opinions, and I think it is a pity that those are available only to me. It was not marked confidential so I have shown it to a few other people, but I would not venture to circulate it except to a few very good friends who are also friends of his.

Mr. Marshall: What about Mr. McWhinney of Simon Fraser? Has he been contacted?

Mr. Dobell: Yes, I have also spoken to him. What we were trying to do was to find out whether he could come next week. The problem was to try to preserve some time for discussion subsequently. He is not in a position to come next week. He has just come back from Sri Lanka and he is speaking to the Canadian Club next Wednesday in Victoria. We left it that I would get back if there was to be a meeting the following week, or alternatively again after October 12.

Senator Langlois: I know that he is very much interested. I met him in Montreal last Friday. He is very much interested.

Senator van Roggen: If I may, Mr. Chairman, add a name to the list, the Dean of Law School at the University of British Columbia.

Mr. Dobell: Part of the difficulty has been to try to preserve some time for the discussion among the members and so there has been inevitably a certain amount of caution.

Senator Buckwold: I would like to submit the name of Dr. Norman Ward of the University of Saskatchewan.

Mr. Breau: Mr. Chairman, are all these names in view of October 10?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, I assume now that until at least the end of September, our program will remain as I have just indicated.

Mr. Breau: Is that decided now?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, no, but... Miss MacDonald, then Mr. Beatty.

Miss MacDonald: Yes. With regard to next Tuesday, quite frankly, Mr. Chairman, I do not feel that we would be ready to sit down on Tuesday night, at least I would not as a Committee member, to start drafting a report. I am looking at that day, and since we are into witnesses that week and the rest of the time will be spent on hearing witnesses, we are going to have our minds focused on the procedural and substantive matters before us. I do not think that we would get very far on Tuesday evening on a committee meeting trying to figure out what is going to be in a report. If later on, the following week we look at the Tuesday as a day for committee work and even if we have time on the Wednesday, perhaps devote the evening

Le sénateur Forsey: A mon avis, il serait très utile de connaître son opinion. Je l'affirme avec un intérêt particulier car j'ai reçu une lettre de lui, dans laquelle il me fait part d'opinions très arrêtées, et il est malheureux que ces remarques ne soient pas publiques. La lettre ne portait pas la mention confidentielle, alors je l'ai montrée à quelques autres personnes; mais je ne m'aventurerai pas à la faire circuler, sauf pour quelques très bons amis communs.

M. Marshall: Qu'en est-il de M. McWhinney, de l'Université Simon Fraser? A-t-on pris contact avec lui?

M. Dobell: Oui, j'ai également discuté avec lui. Nous essayons de déterminer s'il pouvait être ici la semaine prochaine. Notre problème était d'essayer de réserver un certain temps pour la discussion, subseqüemment. Il lui est impossible d'être ici la semaine prochaine. Il revient tout juste du Sri Lanka et il s'adressera au Canadian Club de Victoria mercredi prochain. Nous avons convenu que je le rappellerais si une réunion était tenue la semaine suivante, ou si d'autres réunions se tenaient après le 12 octobre.

Le sénateur Langlois: Je sais qu'il est très intéressé. Je l'ai rencontré à Montréal vendredi dernier. Il est très intéressé.

Le sénateur van Roggen: Si vous me permettez, monsieur le président, j'aimerais ajouter à la liste le nom du doyen de l'école de droit de l'Université de la Colombie-Britannique.

M. Dobell: Il est difficile d'essayer de réserver un certain temps pour la discussion entre les membres, et nous avons donc fait preuve de quelque prudence.

Le sénateur Buckwold: Je vous propose le nom du docteur Norman Ward, de l'université de la Saskatchewan.

M. Breau: Monsieur le président, tous ces gens pourront-ils être entendus, si nous voulons présenter un rapport le 10 octobre?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, je présume que jusqu'à la fin de septembre au moins, notre programme demeurera comme je l'ai tout juste indiqué.

M. Breau: Est-ce une décision ferme?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, mais... M^{lle} MacDonald a la parole, suivie de M. Beatty.

Mlle MacDonald: Franchement, monsieur le président, pour ce qui est de mardi soir prochain, je ne crois pas que nous serions disposés à entreprendre la rédaction d'un rapport; à titre de membre de Comité, je n'y serai pas disposée. J'étudie le programme de la journée, et puisque nous consacrerons le reste du temps à entendre des témoins, je crois que toute notre attention sera consacrée aux questions de procédures et de fond à l'étude alors. Une réunion du Comité ce mardi soir ne nous permettrait pas d'aller très loin dans l'élaboration du contenu d'un rapport. La semaine suivante, le mardi sera consacré au travail du Comité et si nous avions le temps mercredi, peut-être pourrions-nous consacrer la soirée à cette

[*Texte*]

to that, or further on Thursday, or whatever when we are really thinking consecutively in that kind of way, and try instead on the Tuesday evening to use it to hear someone in addition to those whom we may be hearing next week.

Mr. Dobell: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes.

Mr. Dobell: There is one consideration that I think ought to be discussed. The Research Branch of the Library is attempting to consolidate all the evidence under various topics. The volume is considerable, and I know that they would find it useful to have direction from the Committee if there were certain subjects which, the Committee clearly felt, could be tackled for the report and certain others which, it was clear, could not be tackled. It might not take long to reach that conclusion, but a discussion of what might go in, and what might not go in, not specifically how it would go in, but just where the cutoff would be, would be helpful to those doing preparatory work.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I would suggest, and I know that perhaps some members of the Committee might object to that, that on Tuesday night, for instance, we might sit in camera, and just try without deciding anything, to agree on the possible areas that we might select for comments in our interim report, without reaching any substantive decision.

• 1510

Miss MacDonald: That may be a valid thing to do. You know, I understand Mr. Dobell's dilemma and the dilemma of the people who are helping us in the Library in the amount of work that has to be done in sifting through even what we have heard so far, but I have to tell you, Mr. Chairman, I think we can discuss that just as easily in open session as we can in camera.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, in the event that we are advised relatively soon that there will be a throne speech and a new session, which in effect then disbands this Committee, where does our report stand? I mean, are we just wasting a lot of effort?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well, we cannot decide that this afternoon.

I wanted to recognize Mr. Beatty and then I think Senator Grosart wants to speak.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, Miss MacDonald covered the ground I wanted to cover, I think, very ably. The only thing I would like to underline is that her feeling is shared by me, that if we are to have a general discussion on Tuesday night it should be an open session as opposed to closed. But certainly I have grave doubts as to our ability to be terribly specific on Tuesday night when we have a whole schedule of witnesses yet to come, and I do not think, except in the one area where we passed a resolution of the Committee, a broad consensus has developed yet and I would be hesitant for us to go too far before hearing the other witnesses.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well, we might then on next Tuesday night reserve the evening for our respec-

[*Traduction*]

tâche, ou encore jeudi ou à tout autre temps disponible; le mardi soir, nous devrions plutôt nous consacrer à d'autres témoins, en plus de ceux qui viendront la semaine prochaine.

M. Dobell: Monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui.

M. Dobell: Voici un sujet dont nous devrions discuter, selon moi. Le service de recherche de la bibliothèque tente de réunir tous les témoignages par sujet. Le travail est assez considérable et les responsables aimeraient bien recevoir une certaine orientation des membres du Comité, si ce dernier croit que certains sujets pourraient être cernés, en vue de la préparation du rapport, alors que d'autres devraient être mis de côté. Nous pourrions en venir à une conclusion en peu de temps, mais abstraction faite de la forme de présentation, une discussion à savoir ce qui serait inclus et exclu du rapport serait très utile aux personnes responsables de ce travail préparatoire.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Même si certains membres s'y opposeront peut-être, je proposerais pour le mardi soir une séance à huis clos lors de laquelle, sans prendre de décision importante, nous pourrions tenter de nous entendre sur les domaines dont nous pourrions traiter dans notre rapport intérimaire.

Mlle MacDonald: Cela serait peut-être utile. Je comprends le dilemme de M. Dobell et le dilemme des gens qui nous aident à la bibliothèque parlementaire, ces derniers accomplissant la tâche considérable de classer tous les témoignages entendus jusqu'à maintenant; toutefois, monsieur le président, je crois que nous pourrions discuter de ce sujet tout aussi facilement en séance publique qu'à huis clos.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, advenant qu'on nous prévienne bientôt qu'il y aura un discours du Trône et une nouvelle session, ce qui aura pour effet de démanteler ce comité, qu'advient-il de notre rapport? Fournissons-nous tous ces efforts en pure perte?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Nous ne pouvons décider de cela cet après-midi.

J'accorde la parole à M. Beatty et au sénateur Grosart après lui.

M. Beatty: Monsieur le président, je crois que M^{lle} MacDonald a très bien dit ce que je voulais dire. Je partage son opinion voulant que la discussion de mardi soir, si elle a lieu, devrait être ouverte au public plutôt qu'à huis clos. Je doute toutefois fortement que nous puissions mardi soir en arriver à quelque chose de précis, compte tenu de la liste impressionnante de témoins à entendre. Sauf dans ce domaine où le Comité a adopté une résolution, je ne crois pas qu'un vaste consensus existe encore, et j'hésiterais à aller plus loin avant d'avoir entendu d'autres témoins.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Alors nous pourrions peut-être réserver mardi soir prochain à nos caucus

[Text]

tive caucuses and discuss it in camera, if it is the only way to meet in camera, and then meet Tuesday, September 26, for a more formal discussion of the possible content of the report.

Mr. Beatty: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Breaux: You have somebody else on the list?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Grosart.

Senator Grosart: Mr. Chairman, my first comment would be to support what Miss MacDonald has said about the problems that might arise in attempting to reach any conclusions on Tuesday night, particularly in view of the fact that there are large sections of the bill that we have not even discussed, very many important things, council of state and so on, on which we have heard no evidence whatsoever, or certainly not very conclusive evidence. I have no objection to our going ahead on Tuesday night to have a gab session, but I would suggest that we avoid like the plague, if we can, any attempt to write a report in committee.

I would therefore suggest that some mechanism be set up by which there would be an input from members individually or collectively and that the responsibility of a first draft would be given to the steering committee. I would suggest therefore that all members, either individually or collectively, be asked to put in writing and submit any time they wish before a certain date, whatever that date may be, their ideas as to what the report might contain. This would have to start, it would seem to me, with a decision as to what divisions of the bill should be reported on. As we all know, the bill is broken down into parts and numbered divisions. I think our first decision should be what we are going to report on. Are we going to report on the whole bill, or are we going to report on certain parts?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I do not want to interrupt you, Senator Grosart, but it was my initial suggestion that we should try to agree on areas that we would like to comment on and others that we would more or less not eliminate but postpone.

• 1515

Senator Grosart: Yes, I agree with that—and I heard you, Mr. Chairman. I am merely emphasizing it in the context of members of the Committee, individually or collectively, being asked to put in their input to the Steering Committee so that the Steering Committee can come up with a recommendation; and secondly, that members then, individually or collectively, be asked to put in writing, in a general way or in particular, any suggestions they may have as to particular divisions, subdivisions of the bill as it stands, or clauses, that they believe should be dealt with, and the way in which they should be dealt with. This would give the Steering Committee a sort of consensus of those who are concerned enough to put in writing their views for the consideration of the Steering Committee.

[Translation]

respectifs afin de discuter de la question à huis clos, si c'est le seul moyen de se rencontrer à huis clos, pour ensuite avoir une discussion plus officielle sur le contenu possible du rapport le mardi 26 septembre.

M. Beatty: D'accord.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Tout le monde est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Breaux: Avez-vous quelqu'un d'autre sur votre liste?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, j'aimerais d'abord signaler que je me rallie à l'avis de M^{lle} MacDonald à propos des problèmes pouvant découler de cette tentative d'en arriver à une conclusion mardi soir, particulièrement si l'on tient compte des nombreuses dispositions du projet de loi dont on n'a même pas encore discuté; de nombreux éléments très importants, tels le conseil d'état, etc., n'ont suscité jusqu'à maintenant aucun témoignage probant. Je ne m'oppose pas à ce que nous consacrons la soirée de mardi à une discussion générale, mais si possible, nous devrions éviter comme la peste toute tentative de rédaction d'un rapport au sein du Comité.

Je propose donc l'établissement d'un mécanisme permettant la participation individuelle ou collective des membres, la responsabilité de la première ébauche étant confiée au comité directeur. Une date devrait être fixée avant laquelle tous les membres, individuellement ou collectivement, devraient présenter par écrit leurs idées quant au contenu possible du rapport. A mon avis, il faudrait d'abord établir sur quelles parties du bill nous ferons ce rapport. Comme nous le savons tous, le projet de loi est divisé en parties et en articles numérotés. Nous devrions d'abord décider sur quoi nous allons faire un rapport. Portera-t-il sur l'ensemble du projet de loi ou sur certaines parties seulement?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne veux pas vous interrompre, sénateur Grosart, mais j'avais d'abord proposé que nous essayions de nous entendre sur les parties du bill que nous aimerions traiter et celles que nous voudrions plus ou moins remettre à plus tard.

Le sénateur Grosart: Oui, je suis d'accord avec cela... et j'avais entendu votre suggestion, monsieur le président. Je voulais tout simplement le souligner pour les membres du comité, pris individuellement ou collectivement qui auront à donner leur avis pour que le comité directeur puisse présenter des recommandations et, deuxièmement, qu'on demande aux membres du comité, individuellement ou collectivement, de donner par écrit, sous forme générale ou précise, toutes suggestions concernant les divisions ou subdivisions du bill tel qu'il est, ou des articles, qu'il faudrait examiner à leur avis, et de la façon qu'ils voudraient qu'on les traite. Le comité directeur aurait ainsi un consensus des personnes suffisamment intéressées à mettre par écrit leur opinion pour le bénéfice du comité directeur.

[Texte]

I am merely suggesting that we should start our consideration with a draft, no matter how bad. It cannot be worse than the one we have before us now.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): What would the deadline be by which the Steering Committee would receive these suggestions? Would it be before Tuesday, September 26?

Senator Grosart: I would, myself, think later, Mr. Chairman. But you have to go the other way, I think, and decide first of all whether we are going to make a report. We have a resolution that we endeavour to make one, and that is all. That is what we have decided so far, that we will "endeavour" to make a report.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sorry, Senator Grosart, but I think you are wrong in that interpretation because we have a motion now before us that has been accepted by a majority of the members of this Committee that we make a report.

An hon. Member: But only on one point.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): On one point—So we have to make a report.

Senator Grosart: Oh yes, on the one point. But otherwise the motion, as I recall it—and I may be wrong—was that we endeavour to make a report by October 10 to the two Houses.

So I therefore would suggest that we decide, first of all, whether we are going to make any report other than the one covered by Miss MacDonald's motion as amended, and secondly, how extensive that report will be—what will it cover? Then would be the time, in my view, to decide the deadline for receiving suggestions; and, following that, a deadline for consideration of the report, with, I would hope, a designation of certain dates on which there might be votes taken, because of the various problems that may arise here, and are arising more and more, regarding members of the Committee and their trying to be here in attendance.

Those are my suggestions, anyway.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, one of the reasons for my raising the possibility that we could have a debate before we attempt to draft a report was precisely because of what Senator Grosart has suggested, to have input from the Committee.

I feel strongly that it is always important to know what that input is. Each member should not just sit down in his office and send a memo to the Steering Committee, in isolation, without knowing necessarily what the others think. I would very much prefer to hear what members feel about the issues and about everything, and of what should be in the report and of how we should proceed. Then, from there, the Steering Committee or some other committee of this Committee could attempt a draft.

It seems to me that it would be very useful because we have not been sitting that long and we have not heard every argument or every position. It would be helpful to have that debate in public in the Committee and then we will have the

[Traduction]

Je propose simplement que nous commençons notre étude par une ébauche, même pas très bonne. Ce ne peut pas être plus mauvais que ce nous avons devant nous actuellement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Quel sera le délai accordé pour ces suggestions au comité directeur? Serait-ce avant le mardi 26 septembre?

Le sénateur Grosart: A mon avis, il faudrait que ça soit plus tard, monsieur le président. Mais il vous faut d'abord décider si nous devons faire rapport. Nous avons une résolution disant que nous allons nous efforcer d'en rédiger un, c'est tout. C'est ce que nous avons décidé jusqu'à maintenant, nous allons «nous efforcer» de rédiger un rapport.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Excusez-moi sénateur Grosart, mais je crois que vous avez mal interprété la motion que nous avons devant nous. Elle a été acceptée par la majorité des membres du comité et stipule que nous allons présenter un rapport.

Une voix: Mais sur un point seulement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sur un point . . . par conséquent, il nous faut faire un rapport.

Le sénateur Grosart: Sur ce point, oui. Autrement, si je me souviens bien de la motion—nous devons nous efforcer de présenter un rapport aux deux Chambres d'ici le 10 octobre.

Je propose donc que nous décidions d'abord si nous allons rédiger un rapport autre que celui mentionné dans la motion modifiée de M^{lle} MacDonald et, deuxièmement, quelle envergure aura ce rapport, que comprendra-t-il? Nous pouvons ensuite décider du délai accordé pour les suggestions et, par la suite, du délai concernant l'étude du rapport et concernant, je l'espère, les jours où il y aura vote, à cause des divers problèmes que peut poser la présence aux réunions des membres du comité, comme cela se produit de plus en plus fréquemment.

Voilà mes suggestions de toute façon.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, la raison pour laquelle j'ai soulevé la possibilité que nous pourrions avoir une discussion avant de tenter de rédiger un rapport, c'était précisément pour les raisons que le sénateur Grosart a mentionnées, afin qu'il y ait un apport des membres du comité.

Je suis fortement d'avis que c'est toujours important de savoir ce que sera cet apport. Les membres du comité ne doivent pas simplement s'asseoir à leur bureau, envoyer un mémoire au comité directeur, chacun de son côté, sans savoir nécessairement ce que pensent les autres. Je préférerais de beaucoup entendre ce qu'ont les membres du comité à dire au sujet des questions soulevées, de ce que doit comprendre le rapport et de la façon dont nous devons procéder. A partir de cela, le comité directeur ou tout autre sous-comité de ce comité pourrait tenter de rédiger un projet de rapport.

Je crois que ça serait très utile car nous ne siégeons guère depuis longtemps et nous n'avons pas entendu tous les arguments, nous ne connaissons pas toutes les positions prises. Cela nous aiderait d'avoir un débat public au comité et de connaître

[Text]

input of members. From there, it could very well be that a certain member would suggest something that I may be in agreement with, if I knew about it. But if I do not, it is very difficult for me to sit on a committee or to comment on a draft report.

It seems to me that we have to know these things and then, once we have heard the debate, we can attempt, in camera, to come to a report.

I would like to make just one more point that Senator Grosart made. We do not have to comment only on Bill C-60; we can go well beyond the scope of Bill C-60. I would hope that we would deal with other matters.

For example, we have heard a lot of evidence and requests from people requesting some changes in the House of Commons. And there is . . .

Senator Roblin: Oh yes, yes. But then, that stems from Bill C-60.

• 1520

Mr. Breau: Not really, there is no attempt in Bill C-60 to reform the House of Commons that much. I would not mind having a statement of principle from this Committee on changes to the House of Commons, and surely our mandate permits that. There may be other things that we will want to . . .

Senator Roblin: Yes, but are we able to make a decision on any of these matters . . .

Mr. Breau: Then let us lead the debate and we will see if we can.

Senator Roblin: . . . that go beyond Bill C-60?

Mr. Breau: Let us hear the debate and we will assess if we can.

Miss MacDonald: Can I have some clarification from Mr. Breau as to what he is intending in this?

Mr. Breau: You are a very suspicious person.

Miss MacDonald: Indeed. Only, perhaps, where certain people are concerned.

Mr. Breau: The same thing here.

Miss MacDonald: When you are suggesting, as you call it, a debate, I do not think we would have any difficulty in arriving at a clear statement of principles or intent that there should be changes made to the operations of the House of Commons, but are you then intending to go on and suggest that in its report the Committee suggest what those changes should be to the House of Commons? That is one area.

I am trying to find out what you anticipate would come out of a debate such as this, because there are a number of areas that we have hardly touched on in any kind of substantive study in this Committee. I think particularly of the important area of the division of powers, which I still think is the most important area, and the only group really to give us even any suggestions on that has been the committee of the Canadian Bar Association. Would you see in this debate that you suggest

[Translation]

l'apport des membres. Il se peut très bien, par la suite, qu'un membre du comité propose une idée que je pourrais décider d'adopter. Mais, pour l'inclure dans un rapport ou en discuter, il me faut la connaître.

Nous devons connaître toutes ces choses et ensuite, une fois le débat terminé, nous pouvons tenter, à huis clos, de nous entendre sur un rapport.

J'aimerais encore soulever un point mentionné par le sénateur Grosart. Nous n'avons pas seulement à faire connaître nos remarques concernant le Bill C-60, nous pouvons très bien dépasser l'envergure de ce bill et traiter d'autres questions.

Ainsi, par exemple, nous avons entendu beaucoup de témoignages et de demandes des personnes qui veulent que certains changements soient apportés à la Chambre des communes. Et il y a . . .

Le sénateur Roblin: Oh oui, mais cela découle du Bill C-60.

M. Breau: Pas vraiment, dans le Bill C-60, il n'y a aucun effort pour réformer la Chambre des communes. Je serais heureux que le comité se prononce en principe sur les changements à la Chambre des communes et je crois bien que notre mandat nous le permet. Il y a peut-être d'autres choses qu'on voudra . . .

Le sénateur Roblin: D'accord, mais pouvons-nous prendre une décision sur ces questions . . .

M. Breau: Eh bien entamons le débat, et nous verrons.

Le sénateur Roblin: . . . qui ne sont pas comprises dans le Bill C-60?

M. Breau: Alors entamons le débat et voyons.

Mlle MacDonald: M. Breau pourrait-il nous dire où il veut en venir?

M. Breau: Vous êtes très méfiante.

Mlle MacDonald: En effet. Mais seulement à l'égard de certaines personnes.

M. Breau: Et moi de même.

Mlle MacDonald: A l'égard de votre suggestion comme vous l'appellez d'entamer un débat, je ne vois aucune difficulté à rédiger une déclaration claire de principes ou d'intentions qu'il y ait certains changements au fonctionnement de la Chambre des communes, mais proposez-vous que dans son rapport le comité suggère quels changements devraient être faits à la Chambre des communes? Voilà une question.

Je voudrais savoir quel résultat vous attendez d'un tel débat, car il y a un certain nombre de questions que nous avons à peine approfondies. Par exemple, il y a la très importante question de la répartition des pouvoirs, qui me semble la question la plus importante, et le seul groupe qui nous ait fait des recommandations, a été le comité de l'Association canadienne du barreau. Dans le débat que vous proposez, voulez-vous qu'on aille plus loin que seulement suggérer que le

[Texte]

we have that we do more than say that the government should put the division of powers well up on the agenda? Or are you suggesting that what we are going to do is to debate what division of powers there should be? I am trying to find out what...

Mr. Breau: It seems to me that our mandate gives us clearly...

Miss MacDonald: Oh, I know our mandate gives us...

Mr. Breau: ... the responsibility, and surely I would not only deal with the process as to what comes first, whether allocation of powers or not, but I am ready to deal with some aspects of allocation of powers.

Miss MacDonald: If that is the intent...

Mr. Guay: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui, monsieur Guay.

Mr. Guay: Est-ce qu'on a commencé le débat général ou si on va siéger mardi soir prochain? Si on commence le débat général sur le rapport immédiatement, tous les membres voudront y participer, sans aucun doute.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui. Je pense qu'il est bon quand même qu'il y ait un peu de désordre à ce moment-ci.

Une voix: Un bon désordre est un effet de l'art.

Senator Roblin: If I could just clarify, in my answer to Mr. ...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, mais je crois qu'il faut quand même que le comité directeur ait un peu de lumière.

Mr. Breau: Yes, I know that we have not had very much testimony on allocation of powers, but some of us have been around here for quite a bit of time and we have done this kind of work before and we have some views on allocation of powers. It could very well be that we could find a consensus of views on allocation of powers which would be—I know that the Tories have no opinion on allocation of powers, but some of us have.

Miss MacDonald: The government has not put them on the agenda, that is why I was asking, Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, let us get something clear here: I am not here as a representative of the government, I am here as a private member, and the government has nothing to do with the agenda of this committee. As a matter of fact, I think the honourable member herself has too much to do with the agenda of the Committee—but that is beside the point.

Mr. Chairman, clearly, if the Committee wishes it can comment on allocation of powers, and I think some of us would be ready to debate that question.

Senator Roblin: If you jump the gun on the conference...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I would doubt that this...

[Traduction]

gouvernement devrait rendre la répartition des pouvoirs un sujet prioritaire? Ou proposez-vous que nous débattions quelle devrait être la répartition des pouvoirs? Je veux seulement...

M. Breau: Il me semble que notre mandat est clair...

Mlle MacDonald: Oh je sais que notre mandat nous donne...

M. Breau: ... quant à notre responsabilité, je ne crois pas qu'on devrait s'en tenir à établir des priorités, qu'il s'agisse de la répartition des pouvoirs ou non, mais que nous devons discuter certains aspects de cette répartition des pouvoirs.

Mlle MacDonald: Si c'est l'intention...

Mr. Guay: Mr. Chairman, on a point of order.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes, Mr. Guay.

Mr. Guay: Are we beginning the general debate, or are we going to sit next Tuesday evening? If we are going to begin the general debate on the report immediately, I am sure all members will want to participate.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes. However, I do think it is not a bad idea to have a little lack of order at this time.

An hon. Member: Good disorder requires great art.

Le sénateur Roblin: Dans ma réponse à monsieur...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Because I do feel that the Steering Committee should have some direction.

M. Breau: Je sais que nous n'avons pas reçu beaucoup de témoignages sur la répartition des pouvoirs, mais certains d'entre nous sont ici depuis très longtemps et nous avons déjà participé à ce genre de travail, et nous avons donc certaines idées à ce sujet. Peut-être pourrions-nous trouver un consensus d'idées sur la répartition des pouvoirs qui pourraient... Je sais que les Conservateurs n'ont aucune vue sur la répartition des pouvoirs, mais certains d'entre nous en avons.

Mlle MacDonald: Le gouvernement n'a pas cru bon de les placer à l'ordre du jour. C'est ce que je demande, monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, faisons le point: je ne représente pas le gouvernement ici, je suis ici comme simple député, et le gouvernement n'a rien à voir avec l'ordre du jour de ce comité. En fait, je crois que M^{lle} MacDonald elle-même a déjà beaucoup trop à dire au sujet de l'ordre du jour du comité—mais ce n'est pas là la question.

Monsieur le président, évidemment, le comité peut faire certaines remarques sur la répartition des pouvoirs s'il le désire et je crois que certains d'entre nous serions prêts à entamer un débat à cet égard.

Le sénateur Roblin: Si vous devancez la conférence...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je ne crois pas que ce...

[Text]

Mr. Breau: You jumped the gun on other parts of the conference, why not jump the gun on the positive aspects of it?

• 1525

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Let us try to come to certain conclusions in this respect. After listening to the discussion, I understand not that next Tuesday, September 19 in the evening, this will be a so-called free evening and those who want to meet in private or in camera will be free to do so.

Mr. Breau: I am sorry, Mr. Chairman, did we decide that? I thought we were talking about holding a debate on Tuesday evening.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, it was suggested that we were not yet ready to have a formal discussion next Tuesday evening on this.

Then I would suggest that on Tuesday, September 26, the steering committee from now on would try to agree to put forward a certain framework for a possible interim report, indicating the areas that might be covered by this interim report, and then we will have a discussion.

Mr. Breau: That is one way of proceeding.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well, I do not see any other way.

Mr. Breau: Do you not find, Mr. Chairman, that it may be helpful to have a debate before you try to decide on the framework. I think it may be helpful to members because we have had very little general debate in this Committee on the issues; we have had a short time and many witnesses. I feel that it would be helpful to have those members who want to express a view at this point, express those views to the Committee. And then we can have a better idea of the framework of a report.

But I am ready to accept the other process if that is decided. I have done both . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It has not been decided but there has been a strong suggestion that we should not meet next Tuesday, September 19, as a Committee.

An hon. Member: In the evening.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): In the evening. Then there has been the suggestion made by Senator Grosart that individual members of the Committee could send in writing their suggestions to the steering committee. I would hope that these suggestions as to the framework and the general content of the report would be sent to the steering committee by the end of next week. Then we would be in the position as the steering committee to put something on the table on Tuesday, September 26 to start the discussion.

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Would we be restricted during the discussion following the report of the framework by the steering committee to those points suggested by the steering committee or will it just be a starter?

[Translation]

M. Breau: Vous avez déjà devancé le débat sur d'autres sujets de la conférence, pourquoi pas le faire sur ces aspects positifs?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Essayons de tirer certaines conclusions. D'après nos discussions, j'ai cru comprendre que la soirée du mardi 19 septembre sera libre et que ceux qui souhaitent se réunir en privé ou à huis clos pourront le faire.

M. Breau: Je m'excuse, monsieur le président, avons-nous décidé cela? Je pensais qu'il était question de tenir un débat mardi soir.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, il a été suggéré que nous n'étions pas encore prêts pour tenir un débat général mardi soir prochain.

Je propose donc que le comité directeur s'efforce d'établir les cadres d'un rapport provisoire d'ici le mardi 26 septembre, en mentionnant quels seront les domaines couverts par ce rapport provisoire. Nous aurons ensuite un débat.

M. Breau: C'est une façon de procéder.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je n'en vois pas d'autre.

M. Breau: Ne pensez-vous pas, monsieur le président, qu'il serait peut-être utile d'organiser un débat avant de nous pencher sur le cadre général de ce rapport? Un tel débat sera très utile pour les membres du comité dans la mesure où nous n'avons pas encore débattu de ces questions au comité; nous avons eu peu de temps et de très nombreux témoins ont comparu. Il serait bon que les membres du comité qui souhaitent exprimer leurs opinions devant le comité puissent le faire. Nous aurons ensuite une meilleure idée du genre de rapport que nous souhaiterons produire.

Mais je suis prêt à accepter votre proposition s'il en a été décidé ainsi.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Rien n'a été décidé mais il a été fortement suggéré que le comité ne siège pas en tant que tel mardi prochain, le 19 septembre.

Une voix: Le soir.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le soir. Le sénateur Grosart a également suggéré que les membres du comité qui le désirent envoient à titre individuel leurs suggestions au comité directeur. J'espère que toutes suggestions concernant l'orientation et le contenu général du rapport seront communiqués avant la fin de la semaine prochaine au comité directeur. Nous aurons ainsi les éléments de base nécessaires au débat du mardi 26 septembre.

M. Lachance.

M. Lachance: Le débat qui se tiendra autour du rapport du comité directeur devra-t-il se limiter aux suggestions des membres de ce dernier, ou constituent-ils seulement un point de départ?

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, no; it would be a starter really. I do not know if you are confused; perhaps I am not too bright but I am still confused a little bit. I think we have to have some initiative taken so as to try to concentrate a discussion on a few issues.

Mr. Lachance: So, Mr. Chairman, it would then be something like a short paper of two or three pages outlining those areas that the members thought it would be important to discuss, either through the letters they are going to send you or through the discussions we will have in two or three weeks. But it will not be an interim report.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No.

Mr. Lachance: It will be a working paper of . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I think if we were to be able to devote the whole of Tuesday, September 26 to that kind of preliminary discussion, then it would leave enough time, I believe, to the staff which will be working on this and to us and the steering committee to produce something for the early part of the first week of October.

Mr. Breau: If I recall correctly, we have the Government of British Columbia on September 27, do we not? So that day is just about lost.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): On September 27.

Mr. Breau: September 27. If we meet with the Government of British Columbia, I suppose, all afternoon, what time of the day would that be?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, it is on two different days. It will be the Tuesday.

Mr. Breau: Yes but still, if we only start discussion on September 26, in my view we have to complete our decisions for a report on about September 30 or October 1. We do not have much time. Perhaps Mr. Dobell could give us an opinion of the deadline for the Committee to make its decisions.

• 1530

Mr. Dobell: I am assuming that this is not going to be a very lengthy report; therefore, the mechanical jobs of making sure that it is available in French and in English can probably be handled in a day or two.

Mr. Breau: Who was the famous *littéraire français* who told his friend he did not have time to write a shorter letter?

Mr. Dobell: But, remember, it was only one person writing that letter. I think probably you could devote the week of October 2 to discussion. My concern is that you have to have a text to work on, to discuss, and it will be difficult if your first discussion as a group takes place only on September 26. That was why I hoped that you would have a preliminary discussion on the evening of September 19 that would enable you to . . .

An hon. Member: Right.

Mr. Dobell: . . . reach some agreement on what areas it was reasonable to cover and what areas you probably would not be able to attempt.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non. Il s'agit uniquement d'un point de départ. Vous n'avez peut-être pas bien compris. Je ne suis pas très brillant mais j'avoue qu'il y a un peu de confusion dans mon esprit. Je crois que nous devons nous efforcer de concentrer notre débat sur certains domaines.

M. Lachance: Monsieur le président, il s'agit donc plutôt d'un document de deux ou trois pages soulignant les domaines dont les membres du comité ont jugé utile de discuter, ou même qu'ils auront souligné dans les lettres qu'ils vous adresseront ou au cours des discussions qui auront lieu d'ici deux ou trois semaines. Il ne s'agit donc pas d'un rapport provisoire.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non.

M. Lachance: Il s'agit donc d'un document de travail de . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Si nous pouvons consacrer la séance du mardi 26 septembre à un débat préliminaire de ce genre, cela laisserait, je crois, suffisamment de temps aux responsables de la rédaction pour préparer un document pour le début de la première semaine d'octobre.

M. Breau: Si je me souviens bien, le gouvernement de la Colombie-Britannique doit comparaître le 27 septembre? C'est donc une journée de perdue.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le 27 septembre.

M. Breau: Le 27 septembre. Si nous nous entretenons tout l'après-midi avec le gouvernement de la Colombie-Britannique, à quelle heure allons-nous finir?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Non, il s'agit de deux autres différents points. Ce sera mardi.

M. Breau: Oui, mais si nous commençons notre débat le 26 septembre seulement, je crois que nous devrions nous mettre d'accord sur le rapport qui devra paraître le 30 septembre ou le premier octobre. Il ne nous reste pas beaucoup de temps. M. Dobell pourrait peut-être nous indiquer la date avant laquelle le comité doit prendre ses décisions.

M. Dobell: Je pense que le rapport ne sera pas très épais; la traduction en français ou en anglais pourra donc se faire en un jour ou deux.

M. Breau: Quel est le célèbre homme de lettres français qui expliquait à son ami qu'il n'avait pas le temps d'écrire une lettre plus courte?

M. Dobell: Mais n'oubliez pas que la lettre en question a été écrite par une seule personne. Nous pourrions peut-être consacrer la semaine du 2 octobre au débat. Vous devrez organiser votre débat autour d'un texte écrit, et cela sera difficile si votre première rencontre en tant que groupe n'a pas lieu avant le 26 septembre. C'est la raison pour laquelle je pense que vous devriez organiser une discussion préliminaire le 19 septembre au soir afin . . .

Une voix: D'accord.

M. Dobell: . . . d'en arriver à un accord sur les domaines que devra couvrir le rapport.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): But, Mr. Dobell, I propose now instead of having one meeting on Tuesday evening, on September 19, we should have four or five meetings.

Mr. Dobell: But there is one disadvantage.

Mr. Breau: Yes but you suggested that it might be the caucuses.

Mr. Dobell: Yes.

Mr. Breau: I suggest that it may be helpful to have the views of the other caucuses . . .

Mr. Dobell: Yes.

Mr. Breau: . . . together. That is why I thought there was some advantage in . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This will come, I hope, through either communication to the steering committee from these caucuses or from individual members of the Committee in time for us to take them into account for September 26. I do not see any other time according to our program at the moment and I think devoting the evening of September 19 to this exercise, a very preliminary exercise, is not going to be a waste of time.

Mr. Breau: No, no.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Knowles.

Mr. Knowles: I have two points. One, I think . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You will be alone in your caucus.

Mr. Knowles: I will have a good cup of tea in my caucus, then.

After the caucuses on Tuesday night we might decide that we want to do something on Wednesday or Thursday. We have not got those days filled.

Miss MacDonald: Yes.

Mr. Knowles: And the other point I make is that from what I can pick up around here, we will know by September 19 whether we are facing prorogation or a continued session. If there is going to be a new session which involves the Speech from the Throne and all the invitations and so on, that decision will have to be made not later than next week. So by September 19 . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Therefore, is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Now, a final item of business. Unfortunately for you and fortunately for me I will not be here tomorrow so I would suggest that someone move to elect an Acting Joint Chairman of the Committee for the meeting of Thursday, September 14; that is tomorrow. Is there a motion? Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, in view of the fact that the two Joint Chairmen up to now have been central Canadians, I think it would be important to have a representative from the regions. So I would like to move the nomination of Senator van Roggen as Acting Joint Chairman for tomorrow.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is this agreed?

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mais, monsieur Dobell, au lieu de nous réunir une seule fois le mardi 19 septembre au soir, je propose que nous nous réunissions quatre ou cinq fois.

M. Dobell: Mais il y a un inconvénient.

M. Breau: Oui, vous faites sans doute allusion à la réunion des caucuses.

M. Dobell: Oui.

M. Breau: Il serait peut-être bon de connaître les opinions des autres caucuses.

M. Dobell: Oui.

M. Breau: C'est pourquoi nous aurions intérêt à . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Les caucuses ou les membres du comité communiqueront à titre individuel avec le comité directeur, et nous tiendrons compte des opinions exprimées, lors du débat du 26 septembre. D'après notre ordre du jour, il me semble impossible de faire autrement et je suis certain qu'il ne sera pas inutile de consacrer la soirée du 19 septembre à un débat préliminaire.

M. Breau: Non.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Knowles.

M. Knowles: Deux choses. Tout d'abord, je crois . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous serez tout seul dans votre caucus.

M. Knowles: Dans ce cas, je prendrai une bonne tasse de thé.

Après la réunion des caucuses mardi soir, nous pouvons décider de nous réunir mercredi ou jeudi. Ces deux jours ne sont pas remplis.

Mlle MacDonald: Oui.

M. Knowles: D'après ce que j'ai cru comprendre, nous saurons le 19 septembre s'il y aura prolongation de la session. Si une nouvelle session, commence il y aura le discours du trône et toutes sortes d'invitations à préparer etc., et je crois que cette décision sera donc prise avant la semaine prochaine. Donc, d'ici le 19 septembre . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une dernière chose. Malheureusement pour vous et pour moi, je serai absent demain et je vous propose de nommer un coprésident suppléant qui présidera la réunion du jeudi 14 septembre, c'est-à-dire demain. Y a-t-il une motion? Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, étant donné que les deux coprésidents venaient jusqu'à présent du centre du Canada, je pense que nous pourrions nommer un représentant des régions. Je propose donc que le sénateur van Roggen soit le coprésident suppléant de notre séance de demain.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): D'accord?

[Texte]

Some hon. Members: Agreed.

An hon. Member: With no pay.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Is there any other business?

The meeting is adjourned.

[Traduction]

Des voix: D'accord.

Une voix: Sans solde.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Y a-t-il autre chose?

La séance est levée.

APPENDIX "CC-6"

Opening Statement
to the
Joint Committee of the Senate
and House of Commons
on the Constitution
Richard Simeon,
Institute of Intergovernmental Relations
Queen's University

September 13th, 1978

Mr. Chairman, members of the Committee. I'd like to thank you for giving me the opportunity to talk to you today. I should say at the outset that I speak for myself as an individual, rather than as a spokesman for the Institute of Intergovernmental Relations, which I direct, or as a spokesman for any other group. I should also mention that I shall be discussing the issues before the committee not so much in terms of legal principles and precedents, but rather from the perspective of a political scientist.

I should like in this statement to summarize some general considerations which underlie the search for accommodation in Canada, and to provide my understanding of the contemporary political difficulties in the country.

In light of some of these considerations I would like to comment on the current debate about the methods or procedures to be followed in arriving at constitutional change, and on a few of the proposals in Bill C-60 and elsewhere.

I should also say at the outset that I remain rather pessimistic about the outcome of the present debate. Fundamental disagreement exists at a great many levels: about whether or not there is *indeed* a critical problem requiring major changes in the Canadian political system, about the dimensions of the problem if there is one, about its causes, and about the procedures to be followed in reaching change. Most fundamentally, there exist basic differences in the Canadian political community which are extraordinarily hard to resolve.

Moreover, the reception that has been accorded to the many proposals now being made illustrates how deep are the differences among these various analyses and conceptions, how strong is the fear of change and uncertainty, and how widely different groups and regions differ. The debate shows how very far we are from a consensus. So the dilemma we face is frightening. Because of the fundamental lack of consensus, we are forced to seek a new settlement; but because of the same lack of consensus we are unable to agree on one. Unfortunately I see no easy way out of the dilemma.

I also have doubts about the efficacy or effectiveness of constitutional engineering itself. It is very difficult to predict the long-run effects of institutional changes; often they work quite differently from the expectations of the reformers. It is not easy to use a new constitution to alter existing political and social realities; it can only be successful if it reflects them. Therefore we must be modest about what can be achieved in this process of review. The constitution itself is not the prime

APPENDICE «CC-6»

Déclaration d'ouverture
prononcée devant le
Comité mixte de la constitution
par
Richard Simeon
Institute of Intergovernmental Relations
Université Queen

Le 13 septembre 1978

Monsieur le président, Messieurs les membres du Comité, je tiens à vous remercier de m'avoir offert la possibilité de m'entretenir avec vous aujourd'hui. J'aimerais en outre préciser en commençant que je parlerai à titre personnel plutôt comme porte-parole de l'institut que je dirige ou de quelque autre groupe. Et j'aborderai les questions examinées par le Comité non pas sur le plan des précédents et des principes juridiques, mais plutôt en me plaçant du point de vue du politique.

Dans cet exposé, j'essaierai de résumer des considérations d'ordre général qui sous-tendent la recherche d'un arrangement au Canada, et d'expliquer comment j'envisage les difficultés politiques que connaît actuellement notre pays.

A la lumière de certaines de ces considérations, j'aimerais formuler des observations sur le débat actuel concernant les méthodes ou modalités à suivre pour en arriver à un changement constitutionnel—et sur quelques-unes des propositions contenues dans le bill C-60 et ailleurs.

J'aimerais aussi signaler en commençant que je reste plutôt pessimiste quant à l'issue du débat actuel. Il existe un désaccord fondamental à bien des égards : à propos de la question de savoir s'il y a effectivement un problème critique qui exige des modifications d'importance dans le régime politique canadien, au sujet de l'envergure du problème, si problème il y a, de ses causes, et des modalités à suivre pour opérer un changement. Soulignons en outre qu'à la base, il existe dans la communauté politique canadienne des différences fondamentales et extrêmement difficiles à concilier.

De plus, l'accueil réservé aux nombreuses propositions présentées actuellement montre jusqu'à quel point les différences entre les diverses analyses et conceptions sont profondes, combien forte est la crainte du changement et de l'incertitude, et jusqu'où vont les différences entre les divers groupes et régions. Le débat montre à quel point nous sommes loin d'un consensus. Le dilemme auquel nous faisons face est donc redoutable. L'absence fondamentale de consensus nous oblige à chercher à atteindre un nouvel accord, mais pour cette même raison nous sommes incapables d'en atteindre un. Malheureusement, je ne vois pas d'issue facile à ce dilemme.

J'ai également des doutes quant à l'efficacité des dispositifs constitutionnels même. Il est très difficile de prédire les effets à long terme de changements institutionnels, qui souvent donnent des résultats fort différents de ce qu'avaient prévu les réformateurs. Il n'est guère facile d'utiliser une nouvelle constitution pour modifier les réalités politiques et sociales existantes. Elle ne peut être fructueuse que dans la mesure où elle les reflète. Nous devons donc être modestes relativement aux

cause of our discontents; nor is it the only solution. However, while I believe the existing constitution has been extremely successful and adaptable, it seems to me that dissatisfaction with it is now so profound that revision is necessary if its legitimacy is to be restored.

The Canadian crisis has several dimensions and causes, all of which are linked to each other. Both scholars and political leaders differ in the weight they assign to each of the dimensions and these differences in turn determine the nature and direction of the proposals they make. I would like to sketch out some of these perspectives, and examine Bill C-60 in the light of them.

The three major dimensions of the problem I wish to discuss are the following:

The relationship between *language groups*

The relationship between the *national society* and *regional societies*:

The relationship between *governments*.

The federal government's proposals in Bill C-60, and in the White Paper, *A Time for Action*, focus primarily on language and region. Their main weakness lies in the relative lack of attention to the mechanisms of intergovernmental relations and to the division of powers. In general I see the Canadian crisis as resulting from a decline in the political legitimacy of the central government, on one hand, and the growth of provincial power on the other. Hence, the two primary needs are for changes to increase the representative capacity of the central government and to improve the relations between it and the provincial governments.

Put another way, constitutional change must address itself to three sets of institutions. Those of the central government, those of the provincial governments; and, third, those which define and arbitrate the federal relationship itself. Here I include the Supreme Court, the division of powers, the Head of State, the machinery of intergovernmental relations and the Second Chamber.

Linguistic Relations

Relations between French and English Canada pose the greatest immediate threat to Canadian unity, and the strongest thrust of Bill C-60 lies in this domain. Here the crucial sections are those spelling out language rights, the symbolic recognition of the status of both principal languages, and the double majority proposal for voting in the House of Federation on matters of special linguistic significance.

The Bill emphasizes the importance of reconciling the interests of French and English-speaking Canadians within central government institutions, and the importance of assuring that both language groups should be at home throughout Canada. It denies that French-English relations are coterminous with Quebec-Ottawa relations and asserts that French-Canadians can be represented as well in Ottawa as in Quebec.

résultats qu'on peut atteindre dans le cadre de ce processus de révision. La Constitution même n'est ni la cause première de nos mécontentements, ni la seule solution. Cependant, bien que je crois que la Constitution actuelle soit extrêmement fructueuse et puisse s'adapter très facilement, il me semble que l'insatisfaction qu'elle engendre est aujourd'hui si profonde qu'une révision s'impose si on veut en rétablir la légitimité.

La crise canadienne a plusieurs dimensions et causes, toutes liées les unes aux autres. Les spécialistes des questions constitutionnelles et les chefs politiques n'accordent pas le même poids à chacune de ces dimensions, et ces divergences déterminent la nature et l'orientation de leurs propositions. J'aimerais évoquer quelques-unes de ces perspectives et examiner le bill C-60 en m'en inspirant.

Les trois principales dimensions du problème dont je veux discuter sont les suivantes:

Le rapport entre les groupes linguistiques;

Le rapport entre la collectivité nationale et les *collectivités régionales*; et

Le rapport entre les gouvernements.

Les propositions du gouvernement fédéral contenues dans le bill C-60 et dans le Livre blanc intitulé *Le temps d'agir* portent principalement sur la langue et les régions. Mais leur grande faiblesse se situe au niveau d'un manque relatif de considération des mécanismes régissant les rapports intergouvernementaux, et du partage des compétences. En général, je vois à la source de la crise canadienne un déclin de la légitimité politique du gouvernement central, d'une part, et la croissance du pouvoir provincial, d'autre part. Les changements doivent donc viser deux grands objectifs: accroître la représentativité du gouvernement central, et améliorer les rapports entre ce dernier et les gouvernements provinciaux.

Autrement dit, la modification de la Constitution doit viser trois types d'institutions. Celles du gouvernement central, celles des gouvernements provinciaux, et enfin celles qui définissent et régissent le lien fédéral lui-même. J'inclus ici la Cour suprême, le partage des attributions, le chef d'État, les mécanismes qu'encadrent les relations intergouvernementales, et la Chambre haute.

Rapports linguistiques

Les rapports entre le Canada anglais et le Canada français constituent la plus grande menace immédiate pour l'unité canadienne, et constituent le principal objet du bill C-60. À cet égard, les articles cruciaux sont ceux qui énoncent les droits linguistiques, la reconnaissance symbolique du statut des deux principales langues, ainsi que la proposition de la double majorité requise à la Chambre de la Fédération lorsque celle-ci se prononce sur des questions d'une importance particulière sur le plan linguistique.

Le projet de loi souligne l'importance de concilier les intérêts des Canadiens anglophones et francophones au sein des institutions du gouvernement central, et l'importance d'assurer que les deux groupes linguistiques se sentent chez eux partout au Canada. Il nie que les rapports entre francophones et anglophones soient voisins des rapports entre Québec et Ottawa, et affirme que les Canadiens français peuvent être représentés tant à Ottawa qu'à Québec.

This approach rejects an alternative view, which is that it is only within Quebec and through a stronger Quebec government that French-Canadian culture can be preserved, and that in fact, if not in law, Canada will effectively consist of regions which are unilingual. This view, of course, has strong adherents in Quebec, but it also has strong supporters outside Quebec who resist the extension of French language rights.

The Bill reflects these political difficulties. For while it adopts the first approach, the federal government *alone* is unable to deliver on it. Thus it does not propose the same rights for French-Canadians in every province, and to be effective many of the rights which are stated require provincial implementation, and a decision by provinces to "opt-in" to them. Thus they are necessarily incomplete; and this in turn undermines their effectiveness in convincing French-Canadians they can be at home elsewhere. Moreover, it might be said that the rights proposed are mainly symbolic in that alone they can do very little to hold back the profound economic and social forces leading to the assimilation of French-Canadians outside Quebec.

Personally, I find myself torn here. I believe that as a matter of right the strongest possible guarantees of minority language rights and services are necessary both in the central government and in the provinces. But I am pessimistic about their effectiveness either for preserving francophone communities, or for saving confederation. And I see the political strength of both alternative views. Many Anglophones will resist even these measures, and will, outside Quebec, see French-Canadians as just another ethnic group. In Quebec alternatively, it is widely believed that national language rights across Canada do little to strengthen French Language and culture there. It is hard to resist the fear that this strategy for linguistic relations would have been effective if implemented many years ago, but that it will be ineffective today.

I agree with the principle of a legislative bulwark against infringement of French-language rights by a majority in Parliament. This underlies the proposal for a double majority in the House of Federation. I am, however, concerned about the method, which seems to involve an invidious entrenchment of linguistic division. I would prefer a special majority rule, which does not mention language, but which could have the same operational effect. I am also concerned that the double majority may *prevent extension* of language rights. For example, it seems to me that there is at least a reasonable chance that the Official Languages Act would have been rejected by the English speaking group in the House of Federation.

Regional and National Societies

Regional divisions are as old as Canada itself. While not in themselves now threats to Canada's national existence, they appear to have grown more important in recent years: regional identities have strengthened, regional economies have become more diverse and conflicts between them more intense. Increasingly provinces seem to be emerging as distinct societies, with a strong desire to chart their own destinies. Events

Cette optique écarte un autre point de vue, à savoir que ce n'est qu'au sein du Québec et d'un gouvernement québécois renforcé que la culture canadienne française peut-être protégée et que le Canada sera, sinon dans les lois, du moins dans les faits, composé de régions unilingues. Cet opinion a évidemment de forts partisans non seulement au Québec, mais aussi à l'extérieur de cette province, parmi ceux qui s'opposent à l'extension des droits linguistiques des francophones.

Le projet de loi reflète ces difficultés politiques. Bien qu'il adopte la première optique, le gouvernement fédéral ne peut à lui seul la concrétiser. Aussi ne propose-t-il pas les mêmes droits pour les Canadiens français de chaque province, et bon nombre des droits énoncés ne valent que dans la mesure où ils sont reconnus puis appliqués par les provinces. Ils sont donc forcément incomplets, ce qui sape leur efficacité à convaincre les Canadiens français qu'ils peuvent se sentir chez eux partout au Canada. On pourrait également dire que les droits proposés sont principalement symboliques en ce que leur existence ne peut guère à elle seule réussir à freiner les puissantes forces économiques et sociales qui conduisent à l'assimilation des Canadiens français hors Québec.

Hélas, je ne peux me prononcer sur ce point. Il me paraît fondamental d'offrir les plus solides garanties quant aux droits et services linguistiques des minorités, aussi bien au sein du gouvernement central que dans les provinces. Mais je ne suis pas très sûr qu'ils réussissent à sauvegarder les groupes francophones ou la Confédération. De plus, je vois fort bien l'impact politique des deux orientations. Beaucoup d'anglophones iront jusqu'à rejeter ces mesures, et à l'extérieur du Québec, ils considéreront les Canadiens français comme une ethnie parmi les autres. Par ailleurs, au Québec, on estime généralement que le fait de reconnaître officiellement les droit linguistiques dans tout le Canada aidera fort peu à l'épanouissement de la langue et de la culture françaises. On se rend malheureusement compte que cette stratégie en matière de relations linguistiques auraient pu être efficace il y a des années, alors qu'elle ne résoud pas grand chose aujourd'hui.

Je souscris au principe d'un rempart législatif contre l'atteinte aux droits linguistiques des francophones par une majorité au Parlement. C'est le but visé par la double majorité proposée à la Chambre de la fédération. Cependant, je ne vois pas d'un bon œil la méthode qui semble s'appuyer sur une odieuse constitutionnalisation de la division linguistique. J'aurais préféré une règle prévoyant une majorité spéciale, sans mention de langues, mais qui aurait en fait le même effet. Je crains aussi que la double majorité puisse empêcher l'élargissement des droits linguistiques. Par exemple, il me semble qu'il y a au moins une chance raisonnable pour que le groupe anglophone de la Chambre de la Fédération rejette la Loi sur les langues officielles.

Sociétés régionales et nationales

Les divisions régionales sont aussi vieilles que le Canada. Quoiqu'elles ne menacent pas pour le moment l'intégrité nationale du Canada, elles semblent avoir acquis plus d'importance ces dernières années: les identités régionales se sont renforcées, leurs économies sont devenues plus diversifiées, et les conflits entre elles deviennent plus intenses. De plus en plus, les provinces semblent se transformer en sociétés distinctes, mani-

since November 1976 have heightened, rather than diminished, the sense of regional alienation and regional conflict.

Just as the language issue revolves largely around the question of which level of government can best represent and speak for linguistic interests, and around the question of *where* accommodation between French and English will be achieved, so it is with regionalism.

Are federal politicians and federal institutions effectively able to represent and reconcile divergent regional opinions; or are these interests to be expressed through provincial governments?

There is considerable evidence that, for many reasons, the federal government's own capacity to play this role has declined. Party discipline in the House of Commons to some extent restricts the ability of members to speak out for their regions, or to form cross-party regional caucuses. The tremendous increase in the complexity of government means that cabinet members have come to the policy managers more than representatives and spokesmen for regional interests. The growth of prime ministerial power, accentuated by the role of the media in shaping the style of political campaigning, further reduces the role of regional spokesmen. And the administration, with some exceptions, tends to be organized in such a way as to stress interests other than regional ones.

Most important, the national political parties are increasingly unable to develop support in all regions, and this is greatly exaggerated by the effects of the electoral system. Thus, the classical Canadian model of "brokerage politics" in which parties won national support and regional interests were reconciled in caucus and cabinet, has been deeply eroded. As a result for long periods of time, whole regions feel themselves to be frozen out of full representation in Ottawa. Surely this is in itself a major cause of regional alienation.

Thus, national political institutions are unable to serve as the central arena for reconciling regional and national interests. I do not believe these failures are the effects of any one government or party. They are built into the system. Nor should we blame the institutions entirely: they are in part victims of the growing range of differences which must be bridged.

Representational failure is also reflected in policy grievances in many regions. Thus there appears to be a widespread sense that Ottawa is unfair, that it has failed to deal effectively with regional disparities, or that it exploits the west in the interests of Central Canada or of English-Canada at the expense of French-Canada. As the many attempts to construct a full "balance sheet" of Confederation demonstrate such views are extremely hard to evaluate in precise terms.

This analysis suggests that one primary direction for change should be to somehow strengthen the integrative potential of the central government. It assumes that federal politicians can

festant de plus en plus le désir de définir leur propre destin. Depuis novembre 1976, les événements ont renforcé le sentiment d'aliénation régionale et accentué les conflits régionaux plutôt que de les atténuer.

Tout comme la question linguistique est largement axée sur la question de savoir quel palier de gouvernement peut le mieux représenter les intérêts linguistiques et s'en faire le porte-parole, et où se fera le rapprochement entre Anglais et Français, il n'en va pas autrement pour le régionalisme.

Le gouvernement fédéral—tant les policiers que les institutions—peuvent-ils efficacement représenter et concilier des opinions régionales divergentes, ou est-ce au gouvernement des provinces à exprimer ces intérêts?

De nombreux signes prouvent que pour toutes sortes de raisons la capacité du gouvernement fédéral d'assumer ce rôle s'est amenuisée. La discipline des partis à la Chambre des communes limite dans une certaine mesure la capacité des députés de parler au nom de leurs régions, ou de constituer des caucuses régionaux regroupant toutes les tendances. En raison de l'accroissement considérable de la complexité du gouvernement, les membres du cabinet sont devenus des gestionnaires de politiques plutôt que des représentants et des porte-parole des intérêts régionaux. L'expansion du pouvoir du premier ministre, accentué par le rôle des médias qui définissent le style des campagnes politiques, atténue encore plus le rôle des porte-parole régionaux. Qui plus est l'administration, à quelques exceptions près, tend à s'organiser de manière à insister sur des intérêts tout autres que ceux des régions.

Fait des plus importants, dans toutes les régions, les partis politiques nationaux sont de moins en moins en mesure de rallier l'opinion, ce qu'accroissent énormément les conséquences du système électoral. Ainsi le modèle classique au Canada, celui des «courtages politiques», où les partis s'assuraient des suffrages à l'échelle nationale pour défendre ensuite les intérêts régionaux au caucus et au cabinet, s'est vu sérieusement compromis. C'est pourquoi, pendant de longues périodes, des régions entières se sont senties complètement privées de représentation véritable à Ottawa. C'est certainement en soi une cause essentielle de l'aliénation régionale.

Ainsi, les institutions politiques nationales ne sont pas en mesure de galvaniser et de concilier les intérêts régionaux et nationaux. Je ne pense pas que ces insuffisances soient le fait d'un gouvernement ou d'un parti. Elles sont le produit du système. Il ne faudrait pas non plus entièrement blâmer les institutions; elles sont en partie victimes de tout un éventail de différences de plus en plus vastes, qu'il faut niveler.

Les échecs au niveau de la représentation des régions se manifestent aussi dans les critiques que bien d'entre elles présentent au niveau des politiques. On pense donc généralement qu'Ottawa est injuste, qu'il a négligé de remédier efficacement aux disparités régionales, qu'il favorise le centre du Canada en exploitant l'Ouest, ou le Canada anglais aux dépens du Canada français. Comme en témoignent les nombreuses tentatives faites pour dresser un bilan positif de la Confédération, il est extrêmement difficile d'évaluer ces points de vue de manière précise.

Cette analyse indique que le changement devrait s'orienter essentiellement vers un certain renforcement du potentiel d'intégration du gouvernement central. Elle part du principe qu'au

and should effectively represent regions, and that they should seek to generate policies which transcend region and assert a broader national interest. In this view, too, a condition for Ottawa's retaining, and perhaps even enhancing its powers over economic management and other matters hinges on revitalization of federal institutions.

Bill C-60 does contain some elements which reflect this view. Most important is the proposal for a House of the Federation, which would transform the Senate into a regionally representative body, and which would also include an important element of proportional party representation. While provincial legislatures are given a role in selecting half the members, it is not designed to represent provincial governments. Indeed, I would argue that in the long run it seeks to undermine their capacity to claim to speak for their regions. This is the fundamental difference between the government's proposal and proposals for a House of the Provinces.

While the proposal is intriguing, especially in the mixture of modes of representation it embodies, I have some important reservations. It is hard to speculate on its effects: some feel it would be merely another patronage body; others that it has potential to become a powerful representative body, rivalling the House of Commons. The dilemma is thus that on the one hand it might end up not effectively defending regional interests, and therefore not achieve its goal; but on the other hand if it does do so, it undermines the supremacy of the House of Commons, and the principles of cabinet government.

I would have preferred far more consideration of ways to improve the ability of parties and the House of Commons to act as regional representatives. There are many possibilities here, though few of them have been fully developed, and some of them would also be likely to undermine Parliamentary and cabinet government as we have come to know it.

Thus there are proposals either for full proportional representation, or for some element of it, to provide more regionally representative party caucuses. Full proportional representation would in the short run provide a better fit between seats and votes. In the longer run, it could well give rise to a more fragmented party system, and to permanent minority or coalition governments. If the proportional representation constituencies were based on provinces, it might also encourage the emergence of parochial "provincial" parties.

But other more modest changes are possible. They would require some move away from party discipline and a strengthening of the independence of committees. Probably the most important changes, however, lie largely beyond the realm of constitutional engineering: that is to strengthen the parties so as to provide greater integration between federal and provincial parties in leadership, organization and philosophy, and to increase the ability of the major parties to win national

Fédéral les politiciens peuvent et doivent efficacement représenter les régions, et qu'ils devraient s'efforcer de mettre en place des politiques qui transcendent les régions pour affirmer un intérêt national plus vaste. A cet égard également, le gouvernement fédéral devra insuffler du renouveau à ses organismes s'il veut conserver, voire accroître ses pouvoirs en matière de gestion économique et dans d'autres domaines.

Le bill C-60 renferme certains éléments qui traduisent cette considération. La proposition de créer une Chambre de la Fédération est l'élément le plus important: cette proposition ferait du Sénat un organisme représentatif sur le plan régional. Cette Chambre se distinguerait en outre par une représentation proportionnelle des partis passablement poussée. Même si les gouvernements provinciaux ont un rôle à jouer dans le choix de la moitié des membres, cette Chambre n'est pas conçue pour représenter les *gouvernements provinciaux*. En fait, je soutiens qu'à long terme, elle cherchera à miner la représentativité de ces gouvernements. Voilà la différence fondamentale entre la proposition du gouvernement et celles visant une Chambre des Provinces.

Même si cette proposition est singulière, surtout dans sa façon d'allier divers modes de représentation, j'ai d'importantes réserves à apporter. Il est difficile de prévoir ses conséquences: selon certains, il ne s'agirait tout simplement que d'un autre organisme en proie au favoritisme; selon d'autres, elle pourrait éventuellement devenir un organe représentatif, rivalisant de puissance avec la Chambre des communes. D'où, le dilemme suivant: cette Chambre pourrait, au bout du compte, ne pas défendre efficacement les intérêts régionaux, ce qui serait pourtant sa vocation; dans le cas contraire, elle affaiblirait la suprématie de la Chambre des communes et les principes d'un gouvernement régi par le Cabinet.

J'aurais préféré une étude plus approfondie des façons d'améliorer la représentativité régionale des partis et de la Chambre des communes. Il existe bon nombre de possibilités, même si seulement quelques-unes ont été étudiées en profondeur. Il est probable que certaines affaibliraient également le régime parlementaire avec Cabinet que nous connaissons aujourd'hui.

Il existe par conséquent des propositions en faveur soit d'une représentation proportionnelle complète, soit de certains aspects de cette représentation afin que les caucus des partis représentent davantage les régions. En ce qui concerne une représentation proportionnelle complète, à court terme, elle offrirait un meilleur équilibre entre les sièges et les suffrages exprimés et, à long terme, elle pourrait éventuellement donner naissance à un système de parti fragmenté et à des gouvernements minoritaires ou de coalition en permanence. Si la représentation proportionnelle est fondée sur les provinces, cela pourrait également encourager la venue de partis «provinciaux» aux préoccupations étroitement régionales.

Cependant, on peut envisager d'autres changements plus modestes. Il faudrait, dans une certaine mesure, abandonner la discipline de parti et renforcer l'autonomie des comités. Les changements les plus importants se situent probablement dans une très grande mesure hors du domaine de la structure constitutionnelle: il s'agirait de renforcer les partis afin de favoriser une meilleure intégration entre les partis fédéraux et provinciaux en matière de direction, d'organisation et d'orien-

support. In different ways both the American and German party systems do a much better job of integrating national and regional politics, and of injecting local needs into the national legislature than does our own.

Thus, I would differ from Bill C-60 in placing less emphasis on the House of Federation and much more on the House of Commons and political parties.

Even if that could be done, however, it is most unlikely that the federal institutions could fully accommodate all regional disagreement. The House of Commons necessarily operates on the principles of majority rule, which will in turn mean that on some issues French-Canadians will fear being swamped by English-Canadians, and that on other issues westerners or maritimers will fear being over-ruled by Central Canada. As long as so many political divisions in Canada pit language against language or region against region this dilemma will remain. Nor, at least in the short-run, will a more representative federal government reduce the powers or claims of provincial governments.

The Problem of Governments

While language and region are indeed central aspects of the Canadian problem, the most important aspect concerns the relationship between governments. It is through them that regional and language tensions are given political expression. Thus, the Canadian crisis has really taken the form of the relationship of the government of Quebec to Ottawa and the other provinces, and of the provinces in general to the federal government. Regional alienation and provincial aspirations to develop their own societies are opposite sides of the same coin.

The competition between governments is first a competition about representation: which level best represents regional and linguistic interests? It is, second, based on conflicting policy priorities stemming from the fact that federal administrations tend to argue for what they perceive to be the national or the majority interests, (which may not be the same thing), and the provinces speak for the particular social and economic needs of their regions.

These elements have increasingly combined in what seems to be a kind of competitive state-building, in which each level seeks to control all the levers of policy to promote the development of its own region. This perspective suggests that the central task for constitution-making lies not so much in reforming central government institutions, but in regulating and making more effective the intergovernmental relationship. We are therefore directed to examine the division of powers, the machinery of intergovernmental relations, and the role of institutions like the Supreme Court, which are arbiters of the federal-provincial relationship.

tation fondamentale, et d'améliorer dans le cas des principaux partis, leurs possibilités d'obtenir le soutien de la nation. De façons différentes, les systèmes de partis américain et allemand réussissent mieux que nous à intégrer la politique nationale et la politique régionale ainsi qu'à faire connaître au corps législatif national les besoins locaux.

Par conséquent, mes conceptions s'écartent de celles du Bill C-60, car j'insisterais moins sur la Chambre de la Fédération et davantage sur la Chambre des communes et les partis politiques.

En supposant que le tout soit possible, il est très peu probable que les organismes fédéraux puissent apaiser complètement le mécontentement des régions. La Chambre des communes fonctionne nécessairement selon la règle de la majorité, ce qui signifie que, sur certaines questions les francophones auront peur d'être écrasés par les anglophones et que, sur d'autres questions, les Canadiens de l'Ouest ou des Maritimes redouteront d'être écartés par les Canadiens des provinces du Centre. Tant que d'aussi nombreuses divisions politiques opposeront un groupe linguistique à un autre ou une région à une autre, ce dilemme subsistera. Et il ne sera pas non plus question, du moins à court terme, qu'un gouvernement fédéral plus représentatif réduise les pouvoirs ou les revendications des gouvernements provinciaux.

Le problème des gouvernements

Même si les difficultés linguistiques et les disparités régionales constituent des aspects fondamentaux du problème canadien, les relations entre gouvernements en sont le plus important. Ce sont les gouvernements qui donnent à ces problèmes une connotation politique. Par conséquent, la crise canadienne se résume en fait aux relations entretenues d'une part, par le gouvernement du Québec avec celui d'Ottawa et des autres provinces et, d'autre part, par les provinces en général et le gouvernement fédéral. L'aliénation des régions et les aspirations provinciales à créer leur propre société sont les deux côtés d'une même médaille.

La lutte que se livrent les gouvernements est avant tout une lutte de représentation: quel palier de gouvernement représente le mieux les intérêts régionaux et linguistiques? Ensuite, la lutte s'axe sur des priorités politiques contradictoires découlant du fait que les ministères fédéraux tendent à prendre position pour ce qu'ils perçoivent être des intérêts nationaux ou ceux de la majorité (ce qui n'est peut-être pas semblable) tandis que les provinces se concentrent sur des besoins sociaux et économiques propres à leurs régions.

Ces éléments n'ont pas cessé de s'imbriquer pour devenir ce qui semble être une structure, où chaque palier de gouvernement cherche à prendre en main les leviers qui lui permettront de promouvoir l'expansion de sa propre région. Cette perspective laisse entrevoir que la tâche principale, dans l'élaboration de la Constitution, ne consiste pas seulement à réformer les institutions du gouvernement central, mais à réglementer et à rendre plus efficaces les relations intergouvernementales. Nous devons, par conséquent, étudier le partage des pouvoirs, le mécanisme des relations intergouvernementales et le rôle d'institutions comme la Cour suprême, qui tranche les questions de relations fédérales-provinciales.

Bill C-60 has relatively little to say on these matter, though they are prominent in the preceding White Paper. Thus, it leaves the division of powers until Phase II. It suggests the abolition of the disallowance and reservation powers as a *quid pro quo* for provincial acceptance of the language provisions, commits the government to consult provinces with respect to the use of the declaratory power, and provides for consultation with respect to Supreme Court appointments. It also requires an annual conference of First Ministers. In Section 99 it may provide for constitutional entrenchment of equalization, which I strongly support.

But, here lie what I believe to be the primary weaknesses or omissions in Bill C-60. It is essential that any constitutional revision directly concern itself with the intergovernmental relationship. It must provide a framework for constructive dialogue, set out principles for the resolution of conflicts and, most important, provide mechanisms which will facilitate cooperative decision-making.

This view is based on several assumptions. First, we have in Canada today two orders of government each exercising wide powers, commanding formidable bureaucratic and political resources, and controlling a large proportion of revenue and spending responsibilities. In pursuing their goals, each level of government tends to act in areas at least nominally within the authority of the other: "intrusions" are a two-way street. In virtually every important policy area responsibilities are shared: *both* are involved in economic development, consumer protection, social policy and the rest. This implies a high degree of interdependence and a strong potential for mutual frustration. It also implies that *if* effective national policies are to be developed, some degree of harmony, and even joint decision-making, is essential in many areas. This overlapping, duplication and inconsistency not only frustrates governments, but also groups and individuals.

To operate this complex process there has grown up a large network of federal-provincial or interprovincial relationships. Increasingly these relationships have become politicized, stressing competition between rival political executives.

The process has had many successes, and often works well at the level of cooperation among bureaucratic specialists. But it has important failings in its ability to resolve conflict, to develop coordinated policy, and to respond to citizen needs. There are few clear decision-rules. Deliberations tend to be secretive. Public accountability is rendered difficult. And there are relatively few incentives to agree.

In approaching these questions, federal and provincial governments tend to have different perspectives. The federal government tends to be the country-builder, emphasizing the

Le bill C-60 traite relativement peu de ces questions même si le Livre blanc les faisait ressortir. Ainsi, le partage des pouvoirs n'est abordé qu'à la Phase II, il propose l'abolition des pouvoirs de désaveu et de réserve comme équivalent de l'acceptation par les provinces des dispositions linguistiques, oblige le gouvernement à consulter les provinces en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir déclaratoire et prévoit des consultations dans le cas des nominations à la Cour suprême. Le bill exige également la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres. Selon l'article 99, il est possible de prévoir dans la Constitution les paiements de péréquation, disposition que j'appuie énergiquement.

Voilà cependant où, selon moi, résident les principales faiblesses ou omissions du bill C-60. Il est essentiel qu'une modification constitutionnelle porte directement sur les relations intergouvernementales. Elle doit offrir matière à un dialogue constructif, énoncer des principes permettant de régler les conflits et, l'aspect le plus important, offrir des mécanismes qui faciliteront la collaboration lors de la prise des décisions.

Cette conception est fondée sur plusieurs hypothèses. Tout d'abord, il y a aujourd'hui au Canada deux niveaux de gouvernement qui exercent chacun des pouvoirs étendus, disposant d'énormes ressources bureaucratiques et politiques, contrôlant une bonne partie des revenus et possédant un pouvoir d'achat énorme. Dans la poursuite de leurs objectifs, chaque niveau de gouvernement tend à agir dans des domaines qui relèvent, du moins nominale, de la compétence de l'autre: les «intrusions» ne se font pas à sens unique. Les deux paliers partagent certaines responsabilités dans presque tous les domaines importants de politique: ils participent ainsi tous deux à la croissance économique, à la protection du consommateur, à la politique sociale et à d'autres activités du même genre. Ce fait sous-entend une profonde interdépendance et une grande possibilité de frustration mutuelle. Cela signifie également que si des politiques nationales efficaces doivent être élaborées, il est essentiel d'en arriver, sur de nombreux points, à une certaine harmonie et même à une prise de décisions conjointe. Ce chevauchement des tâches ainsi que cette incompatibilité sont une source de frustration non seulement pour les gouvernements, mais aussi pour les groupes et les particuliers.

Pour que ce processus complexe fonctionne bien, un système fédéral-provincial a été établi pour s'occuper des rapports interprovinciaux. Ces rapports sont devenus de plus en plus politisés, suscitant, du fait même, un certain climat de concurrence entre des dirigeants politiques rivaux.

Cette façon d'agir a eu beaucoup de succès et s'est souvent révélée assez efficace sur le plan de la collaboration entre spécialistes bureaucratiques. Mais elle n'est pas sans présenter des lacunes en ce sens qu'elle n'aide pas toujours à résoudre les conflits, à élaborer des politiques de coordination et à répondre aux besoins des citoyens. Les réglementations et décisions claires et précises qui s'en dégorgent sont rares. Les délibérations tendent à être secrètes et il devient difficile d'en rendre compte au public. En outre, il semble qu'une telle situation ne soit pas de nature à favoriser l'entente.

En abordant ces questions, les gouvernements fédéral et provinciaux semblent considérer les choses sous des perspectives divergentes. Le gouvernement fédéral tend à être le bâtisseur

need for and the legitimacy of national leadership, arguing that basic responsibility for the economy, redistribution and other matters must remain in Ottawa, and justifying action in provincial fields by over-riding national needs. Hence it tends to argue that Canada is already the most decentralized federal country—perhaps too decentralized for Ottawa to play its proper role in maintaining national unity or managing the economy. So decentralization of power is resisted, and there is less willingness to grant provinces a central role in national policy-making.

Many provinces, pursuing their own development strategies argue for fewer federal intrusions, for more fiscal and jurisdictional powers, and for a greater voice in national policies which affect them. They are much less willing to grant Ottawa its claim to represent the over-riding national interest.

The Quebec government, indeed every Quebec government since 1960, asserts not only the role of provincial spokesman, but also the role of spokesman for a national community, with a fundamental responsibility to seek more autonomy in order to promote the cultural and economic well-being of Quebec.

Hence, when it comes to the division of powers we have three broad drives: for maintaining and perhaps enhancing federal power, for extending provincial powers, and for a special role for Quebec, extending from proposals for special status to independence.

Along with these *governmental* demands, though each has substantial popular support, are the concerns of other groups. These relate primarily to their views of the costs of duplication and conflict in delay, uncertainty, lack of accountability, etc., Hence the demand is for reduced entanglement, and for a clearer delineation of the respective powers of government. Nationally oriented business and labour groups also tend to argue for stricter adherence to a common market, for national standards, and the like.

When one tries to resolve these competing claims one sees instantly why the government hesitates to embark on discussions of the division of powers. Here is where conflicting conceptions of country and community are greatest, and where the technical complexity of the issues is most baffling.

Nevertheless, I believe a few points can be made about both the division of powers and the machinery for intergovernmental relationships.

du pays; dans cette optique, il met l'accent sur la nécessité et la légitimité d'un leadership national suprême, faisant valoir que le gouvernement central à Ottawa se doit de conserver la responsabilité fondamentale en matière d'économie, de redistribution des ressources et autres domaines, jugeant par ailleurs fort justifiées ses interventions dans des domaines de compétence provinciale lorsque l'intérêt national l'exige. Dès lors, le gouvernement fédéral tend à soutenir que le Canada est déjà le pays fédéral le plus décentralisé, peut-être même un peu trop décentralisé pour qu'Ottawa puisse assumer son propre rôle qui consiste à préserver l'unité nationale ou en administrer l'économie. Il semble, par conséquent, s'opposer à la décentralisation des pouvoirs, se montrant par ailleurs, de moins en moins disposé à accorder aux provinces un rôle central dans la prise de décisions sur le plan national.

Poursuivant leurs propres stratégies de développement, de nombreuses provinces réclament du gouvernement fédéral moins d'intervention dans leurs affaires, des pouvoirs fiscaux et juridictionnels accrus ainsi qu'une plus grande participation dans l'élaboration des politiques nationales qui les touchent. Elles sont beaucoup moins disposées à faire droit à la prétention d'Ottawa de représenter les intérêts fondamentaux de la nation.

Le gouvernement du Québec, et même chaque gouvernement de cette province depuis 1960, revendique non seulement le rôle de porte-parole provincial, mais également celui de porte-parole d'une collectivité nationale chargée d'assumer une responsabilité fondamentale dans la recherche d'une plus grande autonomie en vue de favoriser le bien-être culturel et économique du Québec.

Ainsi, la question du partage des pouvoirs débouche sur orientations générales visant: le maintien et peut-être l'élargissement du pouvoir fédéral, l'extension des pouvoirs provinciaux et l'attribution d'un rôle spécial au Québec allant de propositions visant à obtenir un statut spécial à celles de l'indépendance.

En plus de ces demandes gouvernementales, bien que l'accueil réservé par le public pour chacune de ces demandes soit appréciable, il convient aussi de tenir compte des intérêts d'autres groupes. Ces intérêts se rattachent essentiellement à ce qu'ils pensent des frais reliés au chevauchement des tâches, aux retards, au climat incertain, à l'absence d'un mécanisme obligeant à rendre compte, etc. C'est pourquoi ces groupes demandent qu'il y ait moins d'enchevêtrements et que les pouvoirs respectifs des gouvernements soient mieux délimités. Les entreprises nationales et les syndicats ouvriers tendent également à revendiquer une adhésion plus ferme au marché commun, des normes nationales et d'autres mesures du même genre.

Lorsqu'on essaie de résoudre ces revendications concurrentielles, on comprend immédiatement pourquoi le gouvernement hésite à amorcer des discussions sur le partage des pouvoirs. C'est en ce qui concerne leur conception d'un pays et d'une collectivité que les gens diffèrent le plus d'opinion; c'est aussi là que la complexité technique des problèmes est la plus déconcertante.

Je crois néanmoins qu'on pourrait soulever plusieurs points au sujet du partage des pouvoirs et des rouages des rapports intergouvernementaux.

Machinery

It is the conflict among the principles of country, province and Quebec nation-building, and the need for institutionalizing intergovernmental relations that has led me to support proposals for the establishment of a House of the Provinces, which would directly represent the provincial governments at the centre, and which would be a forum for deliberations of federal-provincial matters, and for a provincial voice in federal policy-making. I think that the *principle* of the idea is more important than any particular variant as advanced by the Ontario Advisory Committee, the B.C. government, the Bar Association Committee, the Conservative Party, Canada West Foundation and others. The proposal can be seen from two perspectives. First, on the assumption that none of the three types of state-building can be defeated, it provides a framework for dialogue among them, one which moreover, should be sensitive to popular shifts of opinion and changing policy needs.

Second, it is a compromise among them. That is to say it gives each side something of what it wants but denies them other things. Thus, the centralist retains and may even enhance Ottawa's broad powers to intervene—but the price is that this can be done only with provincial consensus as reflected in the House. To the provincialist, it says, yes, you can have more voice in national policy but you will not be able to exercise it independently.

Third, for the public, it renders the federal-provincial debate more open. It enhances accountability in that provincial governments will be held directly responsible for the actions of their representatives.

This approach to the Second Chamber suggests that its powers would be limited. Primary legislative responsibility would remain with federal and provincial governments. The House of Provinces would consider all legislation, but would have a direct veto only on federal actions which—as with Peace, Order and Good Government, or the Spending Power—encroached directly into areas of provincial responsibility. It would be inappropriate for such a body to be able to initiate legislation.

Indeed, my view of it is that it would not really be an integral part of the national Parliament. It is instead a body within which representatives of the national and provincial governments come together.

No institution, and certainly not this one, can guarantee intergovernmental harmony. But it does offer important incentives in that direction. It requires Ottawa to consult in advance of legislation. It means that if provinces were to take a parochial or obstructionist position they would do so in the light of national publicity, and would have to accept the consequences.

There are two primary objections to such a body. One is that it entails the loss of those functions which the present Senate performs well: especially that of investigating matters

Rouages

C'est le conflit qui existe entre les principes reliés à l'édification du pays, des provinces et du Québec, ainsi que la nécessité d'institutionnaliser les rapports gouvernementaux, qui m'ont amené à appuyer les propositions concernant l'établissement d'une Chambre des Provinces, qui représenterait directement les gouvernements provinciaux au centre, et qui serait une tribune où il serait possible de discuter des questions d'ordre fédéral et provincial et où les provinces pourraient participer à la prise de décisions. Je pense que le principe de l'idée est plus important que toute autre variante particulière avancée par le Comité consultatif de l'Ontario, le gouvernement de la Colombie-Britannique, le Comité de l'Association du barreau, le Parti conservateur, le Canada West Foundation et d'autres groupes. La proposition peut être examinée sous deux perspectives. En premier lieu, si l'on suppose qu'aucun des trois types d'édification d'un État ne peut être écarté, cette proposition assure une base de dialogue qui, en plus, devrait tenir compte des changements d'opinion du public et des besoins variables en matière de politique.

En deuxième lieu, il s'agit d'une politique de compromis, en ce sens qu'on satisfait une partie des demandes de chacun. Ainsi, le régime centralisateur maintient et augmente même les pouvoirs d'interventions tendus d'Ottawa, à condition, toutefois, que les provinces en arrivent à un consensus à la Chambre. Pour le partisan du régime «provincialiste», cette proposition signifie que les provinces participent davantage à la politique nationale mais ne peuvent exercer ce droit de façon indépendante.

De plus, pour le public, cette proposition se traduit par un débat fédéral-provincial beaucoup plus ouvert. Elle ajoute à l'obligation de rendre compte en ce sens que les gouvernements provinciaux seront tenus directement responsables des actes de leurs représentants.

Cette façon de considérer la Deuxième Chambre semble indiquer que ses pouvoirs seraient restreints. La responsabilité législative primaire continuerait à être assumée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La Chambre des Provinces examinerait toutes les mesures législatives, mais n'exercerait un droit de veto direct que sur les mesures du gouvernement fédéral qui, comme c'est le cas pour la paix, l'ordre public et un bon gouvernement ou pour le pouvoir d'achat, empièteraient directement sur des domaines de compétence provinciale. Il ne conviendrait pas qu'une telle institution soit capable d'adopter des lois.

En vérité, j'estime que cette Chambre ne ferait pas vraiment partie intégrante du Parlement national. Il s'agirait plutôt d'un corps constitutif permettant aux représentants du gouvernement national et des gouvernements provinciaux de se réunir.

Aucune institution, encore moins celle-ci, ne saurait garantir l'harmonie intergouvernementale. Elle présente toutefois de nombreuses incitations à suivre cette voie. Elle obligerait Ottawa à consulter les provinces avant de promulguer une loi. Ainsi, les provinces qui adopteraient une attitude mesquine ou obstructionniste le feraient au vu et au su de la population, et en subiraient les conséquences.

Il y a deux principales objections à l'institution d'un tel organisme. Premièrement, elle suppose la disparition des fonctions qu'exerce admirablement bien le Sénat actuel: en parti-

of broad public interest, and providing a careful, detailed scrutiny of federal legislation—I would not want to lose these roles, and I would look to reforms in the House of Commons, especially at the Committee level to achieve similar results.

The other is that the House would reinforce the dominance of the executives of federal and provincial governments in a system which is already executive-dominated. I agree very much with this concern: again, however, I would seek alternative means within the constitution to limit power: in a freedom of information provision, stronger committees, altered procedures for confidence votes, etc. And, of course, I think it is as important to limit executive power at the provincial as at the federal level.

Thus I believe that some form of House of the Provinces is a desirable innovation, and that it would meet the needs we face now better than would either the government's proposed House of the Federation or an elected Senate. Neither of these is directed at the central problem of the intergovernmental relationship.

The other element of the intergovernmental machinery in Bill C-60 is the Supreme Court. Certainly in any new constitution it will play an exceedingly important role. The essential point is that the Supreme Court will be, and be seen to be, independent of any of the levels of government, whose interests it is to arbitrate. This dictates that the court be entrenched in the constitution, and that judicial appointments be made in a manner which demonstrates they have widespread support. This means that apart from the necessity of representing a given number of Justices trained in the Civil Code, there should be no explicit elements of regional, much less governmental representation. Thus, rather than adopting the approach in Bill C-60 I would rely on informal mechanisms to ensure that a broad regional distribution of judges was maintained: such norms would doubtless appear if the provinces, either through the House of Provinces, or by means of a judicial council involving all eleven governments, were directly involved in appointments.

The Division of Powers

Few of the recent proposals have dealt extensively with the division of powers, though many suggestions have come from the provinces. I am most impressed with the proposals in this regard to be found in the Bar Association Report.

I would like to mention a few principles:

First, while much can be done at the administrative level to reduce duplication and mutual entanglement, the prospects are decidedly limited. In every federation, there is much interpenetration of state and national activity; nowhere do "watertight compartments", in which each level is independently responsible for a given set of functions, prevail. Given changing public preferences, emerging policies, and the objectives of

culier, la mission d'enquêter sur des sujets d'intérêt public et de procéder à un examen minutieux et approfondi des lois fédérales. Ces rôles étant, à mon avis, essentiels, je proposerais plutôt qu'on réforme la Chambre des communes en conséquence, surtout au niveau des comités, pour atteindre les mêmes résultats.

Deuxièmement, elle accroîtrait l'importance du rôle exécutif des gouvernements fédéral et provinciaux, dans un système où l'exécutif occupe déjà une part prépondérante. Je partage grandement cette inquiétude: toutefois, je le répète, je chercherais des moyens de limiter le pouvoir exécutif à l'intérieur même de la Constitution par un meilleur accès à l'information, un renforcement du rôle des comités, une modification des procédures relatives aux votes sur les questions de confiance, etc. Et, naturellement, il faudrait parallèlement limiter et le pouvoir exécutif provincial et le pouvoir exécutif fédéral.

Je crois donc que l'institution d'une Chambre des provinces constituerait en quelque sorte une innovation souhaitable, qui répondrait mieux à nos besoins actuels que toute autre forme de Chambre de la Fédération ou de Sénat élu que pourrait proposer le gouvernement. Ni l'une ni l'autre de ces deux solutions ne peut régler le problème-clé des relations intergouvernementales.

La Cour suprême constitue l'autre élément du mécanisme intergouvernemental proposé dans le bill C-60. Quelle que soit la forme de la future Constitution, elle jouera certes un rôle extrêmement important, parce qu'elle sera, et devra être, indépendante de tous les paliers de gouvernement dont elle sera chargée d'arbitrer les intérêts. Il faut donc constitutionnaliser cette institution et faire en sorte que, par leur mode de nomination, les juges démontrent qu'ils ont l'assentiment général. Il faudrait, bien sûr prévoir un certain nombre de juges ayant une bonne connaissance du Code Civil, mais il n'existerait aucune exigence expresse quant à une représentation régionale, et encore moins, gouvernementale. Par conséquent, contrairement à ce qui est proposé dans le bill C-60, je m'en tiendrais à des mécanismes informels pour assurer une large répartition régionale des juges: ces normes seraient sans doute nécessaires si les provinces, soit par l'intermédiaire de la Chambre des provinces, soit par l'intermédiaire d'un conseil judiciaire où siègeraient les onze gouvernements, participaient directement au processus de nomination.

La division des pouvoirs

Bien que de nombreuses suggestions aient été faites par les provinces, peu de propositions récentes se sont attaquées de façon exhaustive au problème de la division des pouvoirs. A cet égard, j'ai été des plus favorablement impressionné par les propositions contenues dans le rapport de l'Association du Barreau canadien.

Permettez-moi d'en citer quelques principes:

Premièrement, bien qu'il soit possible de réduire considérablement les dédoublements et les sources de conflit au niveau administratif, les possibilités à cet égard sont nettement limitées. Toute fédération comporte une interpénétration massive de l'État et de l'activité nationale; aucune «alvéole hermétique» ne doit monopoliser la responsabilité à quelque niveau que ce soit, à l'égard d'un ensemble de fonctions. Vu l'évolution de

governments, it is impossible to conceive of any once and for all neat division of responsibilities.

Second, this means that the law should recognize that there will be substantial areas of overlap. Thus we are likely to have a much longer list of concurrent powers than there is now, but these can be accompanied by clearer rules about paramountcy and the resolution of conflicts.

Many areas of government policy have both local and national dimensions: for example, housing is primarily local in impact, but its financing is very much part of national economic management. Allocations of power will have to recognize this dual character of many activities.

Third, in any conceivable division of powers which is politically acceptable, "national" policies in areas like economic planning will depend on actions by both levels of government, and will therefore require some form of joint decision-making.

Fourth, most general propositions such as saying Ottawa should have the chief economic powers and provinces the chief cultural or social powers break down. It is simply impossible to believe that provinces will give up their present very large role in shaping the provincial economies. On the other hand, to reduce Ottawa only to economic manager, will, in the long run, reduce its political effectiveness; it must play a social and cultural role too.

Fifth, greater concurrency, together with opting-out provisions is one of the primary means available for responding to Quebec's desire for extended powers.

Sixth, it is important to spell out more clearly the relationship among some present heads in the BNA Act, and indeed to clarify the meaning of those heads themselves. For example, what is the relationship between the trade and commerce power and the provincial control over natural resources? What exactly does "property and civil rights" permit provinces to do? What is the meaning of "peace, order and good government"? The vagueness of such provisions, and the complex ways in which they have evolved through judicial interpretation mean that the BNA Act is a totally inadequate guide to citizens or governments about the respective powers.

Seventh, flexible elements which permit federal intervention in matters of over-riding national interest must be retained, but with strict provincial controls over their use.

l'opinion publique, l'émergence de nouvelles orientations politiques et les objectifs changeants du gouvernement, il est impossible d'imaginer une division des responsabilités qui soit claire et définitive.

Deuxièmement, la loi devrait admettre un nombre important de chevauchements. Par conséquent, les pouvoirs concurrents seraient probablement plus nombreux qu'ils ne le sont actuellement, mais ceux-ci pourraient être étayés de directives plus claires sur le niveau hiérarchique des diverses compétences et sur la façon de résoudre les conflits.

Nombre d'éléments de politique gouvernementale ont des dimensions locales et nationales: ainsi, bien que l'habitation soit d'abord de préoccupation locale, son financement relève en grande partie de l'administration économique nationale. La répartition des pouvoirs devrait donc tenir compte des nombreuses dualités de l'activité gouvernementale.

Troisièmement, toute division logique des pouvoirs qui soit politiquement acceptable suppose l'application d'orientations politiques «nationales», notamment dans des domaines comme la planification économique dont l'efficacité dépend des deux niveaux de gouvernement et exige par conséquent un certain partage de la fonction décisionnelle.

Quatrièmement, parmi les propositions d'ordre plus général, mentionnons celle voulant que les principaux pouvoirs économiques relèvent d'Ottawa alors que les affaires culturelles et sociales incombent surtout aux provinces. Il est tout simplement improbable que ces dernières acceptent d'abandonner le très grand rôle qu'elles jouent dans l'orientation de leur économie respective. Par ailleurs, ramener la fonction du gouvernement d'Ottawa à celle de superviseur économique entraînerait, à long terme, une diminution de son efficacité politique; il doit également avoir une mission sociale et culturelle.

Cinquièmement, augmenter le nombre de pouvoirs concurrents, tout en laissant les provinces libres de se désengager des programmes conjoints, constituerait l'un des principaux moyens de satisfaire les exigences du Québec qui réclame des pouvoirs accrus.

Sixièmement, il faudrait définir plus clairement les biens entre les principaux champs de compétence décrits dans l'AANB actuel, et en préciser le sens. Ainsi, il faudrait se demander quels devraient être les liens entre les pouvoirs qui régissent les échanges commerciaux et le contrôle qu'exercent les provinces sur leurs ressources naturelles? Quelle est l'étendue exacte des pouvoirs provinciaux relatifs à la «propriété et aux droits civils»? Que signifie l'expression «paix, ordre et bon gouvernement»? L'imprécision de ces notions, et la complexité des diverses interprétations qu'en ont donné les juges nous amènent à conclure que l'AANB constitue un guide tout à fait inadéquat pour les citoyens ou les gouvernements qui veulent connaître la portée des pouvoirs respectifs des deux paliers de gouvernement.

Septièmement, il faudrait conserver certains éléments souples qui permettraient au gouvernement fédéral d'intervenir dans des domaines où prime l'intérêt national, tout en laissant aux provinces la possibilité d'en contrôler strictement l'utilisation.

Additional considerations

My analysis has been based primarily on the question of the nature of the Canadian community: the relationship between language groups, regions and governments. These do, I believe, define the Canadian crisis.

I have suggested two directions for change: first, efforts to make the federal government itself more able to represent and accommodate within itself Canadian linguistic and regional diversity. I would do this primarily through the House of Commons. In the long run this may reduce the tendency of regional grievances to be expressed through assertive provincial governments.

Second, I have suggested the need to focus on the intergovernmental relationships as even more fundamental. But we should also remember that the constitution serves other purposes.

Thus, in approaching constitutional change, two other prime questions must be borne in mind: what are the implications of change in functional terms—the ability of Canadian governments to generate together the policies required in an advanced capitalist society, and indeed one which is so vulnerable to world economic forces. Will jurisdictional changes limit the collective capacity of governments to develop effective policy, to respond to new needs, to meet the demands of various social groups, and so on?

Second, what are the consequences for democratic values? Do changes make citizens more or less effective?

Bill C-60 addresses some of these questions, notably in the lists of civil and political rights, and in the discussion of Parliament and the executive. I am not an expert in these areas, and will confine myself to observing that, with respect to the Bill of Rights, I would like to see the addition of the principle of freedom of information, and would like to see a much more tightly drawn escape clause. On its face, section 25 seems to vitiate all that has gone before. We should also use this opportunity to put tighter limits on the War Measures Act. With respect to the executive, I would like to see not only a specification of the role of the monarch and the Prime Minister, but also a fuller spelling out of other important inherited constitutional principles: ministerial responsibility, the rights and privileges of parties, the Opposition, and so on.

Unfortunately as we assess proposals from the perspective of functional and democratic needs, along with the need to reconcile different conceptions of community, we find that difficult trade-offs have to be made among all three sets of values.

The Question of Procedure

I would like now to turn to the question of the *procedure* for enacting constitutional changes, about which this Committee has heard so much conflicting evidence. My opinions derive not so much from my reading of the constitutional precedents, though I do lean to Professor Lederman's interpretation of them, but rather from my conception of the spirit of federalism and of current political realities.

Autres considérations

Mon analyse se fonde surtout sur la nature de la collectivité canadienne, et notamment, sur les liens qui s'établissent entre les divers groupes linguistiques, les régions et les gouvernements. Ces réalités, à mon avis, forment également les principaux éléments de la problématique canadienne.

J'ai proposé deux façon d'y remédier: premièrement, il faudrait faire en sorte que le gouvernement fédéral, au premier chef, puisse représenter et concilier les diversités linguistiques et régionales du Canada. Ce rôle devrait être confié principalement à la Chambre des communes. A longue échéance, cela entraînerait une diminution des griefs locaux exprimés par des autorités provinciales souvent très revendicatrices.

Deuxièmement, il faudrait s'attacher davantage à préserver le climat des relations intergouvernementales, sans toutefois perdre de vue que la Constitution vise également d'autres objectifs.

Par conséquent, il convient, avant d'envisager un changement constitutionnel, de se poser deux autres questions primordiales: quelles sont les implications du changement sur le plan fonctionnel, c'est-à-dire sur l'aptitude des gouvernements canadiens à formuler ensemble les lignes de conduite nécessaires dans une société capitaliste évoluée qui, du fait même, est si vulnérable aux forces économiques mondiales? Les changements de compétence limiteront-ils la capacité collective des gouvernements à élaborer une politique efficace, à répondre aux nouveaux besoins, aux demandes des divers groupes sociaux, etc.?

Deuxièmement, qu'en résultera-t-il pour les valeurs démocratiques? Les citoyens deviendront-ils plus responsables ou le seront-ils moins?

Le bill C-60 aborde certaines de ces questions, notamment en ce qui concerne les droits civils et politiques ainsi que le Parlement et l'exécutif. N'étant pas expert en la matière, je me limiterai à souhaiter qu'on énonce, dans la Déclaration des droits, le principe de liberté d'information et qu'on définisse beaucoup nettement la clause de sauvegarde. Au premier abord, l'article 25 semble annuler tout ce qui précède. Nous devrions en profiter pour délimiter clairement la portée de la Loi sur les mesures de guerre. Quant à l'exécutif, j'aimerais qu'on précise non seulement le rôle du Souverain et du premier ministre, mais également et de façon très explicite tous les autres importants principes constitutionnels transmis: responsabilité ministérielle, droits et privilèges des partis, Opposition, etc..

Il est déplorable qu'en évaluant les propositions au regard des besoins fonctionnels et démocratiques, ainsi que du besoin de concilier les différentes conceptions de collectivité, nous constatons que des compromis difficiles doivent être faits entre ces trois ensembles de valeurs.

La procédure de mise en vigueur

J'aimerais maintenant traiter de la *procédure* utilisée pour mettre en vigueur les changements constitutionnels, au sujet de laquelle le Comité a entendu tant de témoignages contradictoires. Mon opinion se fonde non pas tant sur mes lectures de précédents constitutionnels, bien que j'aie un penchant pour l'interprétation du professeur Lederman, que sur ma concep-

Bill C-60 is complicated because of the varying status of its clauses. The federal government claims it can enact some of these clauses as part of the constitution completely on its own; others it feels it can bind itself on by "constitutionalizing" them but without actual entrenchment: still others, it is admitted from the outset, do require provincial agreement. Thus, while Bill C-60 is indeed a fairly comprehensive constitutional package, in the process of implementation it will be split into several parts. This makes it very hard for a citizen to judge just what passage of the Bill will actually achieve. In addition, it is noted at the outset, that its purpose is to "encourage public discussion" of proposed changes; yet the form of a Bill implies something much more firmly fixed. The necessarily technical quality of legislative language tends to obscure the underlying principles and reduces the Bill's educational value. Thus—in retrospect, I think I would have preferred that the ideas were presented in the form of a White Paper not a Bill such as this.

Second, the federal government proposes to divide the whole process into two phases, one to be completed by 1979, the other by 1981. Phase One includes matters which Ottawa feels it can do on its own, together with items which it feels most strongly about. This it focusses on language and civil rights, and on federal institutions.

There are a variety of problems with this approach. First, given the nature of the proposals, and the intention to promote wide discussion, the deadline of July 1979 for the first Phase seems somewhat unrealistic. The Bill could, of course, be pushed through Parliament by then, but I doubt there would be time to achieve the degree of consent and understanding by the provinces and the country at large which is necessary for basic constitutional provisions.

Second, since the 1960's, the federal government has asserted the primacy of individual and collective rights on its constitutional agenda. Equally the provinces, especially Quebec, have asserted the primacy of the division of powers. All the governments at Victoria, and the provincial governments on their own in 1976, achieved considerable progress with the division of powers, and it would seem reasonable to build on those discussions, rather than set them aside.

Third, it seems to me that the division of powers is in fact inseparable from the discussion of federal institutions. By that I mean that the nature and responsibilities of a second chamber for example, depend very greatly on what changes in the division of powers are made. While to have all these matters on the table at once does complicate the discussion, it permits trading and compromises which could not be done if the discussion were separated. Indeed, I think it is only when the extreme difficulty of arriving at agreement on the division of powers is recognized that the case for the house of the Provinces becomes compelling.

Fourth, I think that there is an understandable fear among the provinces that federal willingness to debate the division of powers would wane considerably once it had achieved Phase I.

tion de l'esprit du fédéralisme et des réalités politiques actuelles.

Le bill C-60 est complexe en raison du statut différent de ses articles. Le gouvernement fédéral prétend pouvoir mettre en vigueur certains de ces articles, simplement parce qu'ils font partie de la Constitution; pour d'autres, il estime qu'il n'a qu'à les «constitutionnaliser», sans pour autant les insérer dans la Constitution; pour d'autres encore, on admet depuis le début la nécessité d'un accord provincial. Ainsi, bien que le bill C-60 soit effectivement un dossier constitutionnel assez global, pour le mettre en œuvre il faudra le diviser en plusieurs parties. Le citoyen ordinaire pourra très difficilement juger de l'étape à laquelle le bill est réellement rendu. De plus, on a pu observer dès le début que le bill vise à «encourager la discussion publique» des changements proposés; or, la forme de bill qu'on lui a donnée implique beaucoup de rigidité. La nature nécessairement technique du langage législatif tend à obscurcir les principes sous-jacents et réduit les valeurs éducatives du bill. Par conséquent—rétrospectivement, je crois qu'il aurait mieux valu présenter les idées sous la forme d'un Livre blanc plutôt que sous celle d'un bill comme celui-ci.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral se propose de diviser le processus en deux phases, l'une devant se terminer en 1979 et l'autre en 1981. La phase I comprend les questions qu'Ottawa estime pouvoir régler ainsi que les sujets qui lui tiennent vraiment à cœur. Elle se concentre donc sur les droits linguistiques et civils et sur les institutions fédérales.

Cette méthode d'approche suscite une diversité de problèmes. Premièrement, étant donné la nature des propositions et l'intention de promouvoir une vaste discussion, la date limite de juillet 1979 pour la première phase semble quelque peu irréaliste. Évidemment, le bill pourrait alors avoir été adopté par le Parlement, mais je doute qu'on ait eu le temps d'atteindre le degré d'assentiment et de compréhension au niveau des provinces et du pays en général, si nécessaire aux dispositions constitutionnelles fondamentales.

Deuxièmement, depuis les années 60, le gouvernement fédéral affirme la primauté des droits individuels et collectifs dans son programme constitutionnel. Pareillement, les provinces, surtout le Québec, revendiquent la primauté de la division des pouvoirs. Tous les gouvernements, à Victoria, et les gouvernements provinciaux pour leur part en 1976, ont réalisé un progrès considérable dans la division des pouvoirs, et il semblerait raisonnable de construire à partir de ces discussions, plutôt que de les ignorer.

Troisièmement, il me semble que la division des pouvoirs est vraiment inséparable de la discussion des institutions fédérales. J'entends par là que la nature et les responsabilités d'une deuxième Chambre par exemple, dépendent considérablement des changements qui s'opéreront dans la division des pouvoirs. Certes, l'étude simultanée de toutes ces questions complique la discussion, mais elle permet des échanges et des compromis qui ne pourraient s'effectuer si la discussion était divisée. En effet, la création d'une chambre des provinces devient pressante lorsque surviennent d'extrêmes difficultés dans les négociations visant à conclure un accord sur la division des pouvoirs.

Quatrièmement, je crois que les provinces craignent, ce qui est compréhensible, que la bonne volonté manifestée par le

Thus, because of the inherent inter-relationships of Phase I and Phase II, I do not believe they should be separated. Obviously in any process of debate one cannot discuss everything at once; but the order of discussion should be a negotiated one.

Similar considerations apply to the ability of the federal government, under Section 91(1), to enact major changes in the Senate and Supreme Court, without agreement of the provinces or reference to Westminster. The fact that the central government is now alone responsible for the Senate and for the Supreme Court is an anomaly of the existing Constitution stemming from the highly centralized view of the federation held by most of the framers of the BNA Act and from the quasi-colonial position of Canada at Confederation.

My own approach assumes that the federal and the provincial governments are equals; neither has moral or juridical superiority over the other. More specifically, since the Court and the Upper House define the federal bargain, and provide the framework for the interaction between governments, their structure and role must have provincial agreement.

In Bill C-60, the very title "House of the Federation", the fact that the provincial legislatures will nominate half the members and that its membership will depend in part on the results of provincial elections, and the nature of its powers or suggest that the proposal is fundamentally oriented to the federal relationship. It will be a body which in a real sense marries federal and provincial politics. The change envisioned goes far beyond a change like altering the age of retirement.

In addition, many other proposals for change in the Second Chamber, such as that advocated by B.C., the Bar Association Report, and the Ontario Advisory Committee, would make the second chamber even more a "federal-provincial" body and therefore would be even less amenable to unilateral change by the federal government.

Both the procedure for selection of members and for a special majority with respect to legislation of special linguistic significance would seem, at least in spirit, to fall within the exceptions to federal power set out in Section 91(1).

Finally, the legitimacy of any set of constitutional provisions depends on a large measure of consensus. To push ahead with these changes even over provincial objections would deny the changes that legitimacy. They would feed suspicion of federal dominance felt by many Quebecers, and thus might well be counter-productive in persuading Quebecers of the virtues of federalism.

Having said that I disagree both with unilateralism with respect to some of the major items in Bill C-60, and that I disagree with the phasing and timing set forward by Ottawa, I

gouvernement fédéral de discuter de la question des pouvoirs ira en s'amenuisant une fois la phase I terminée.

Ainsi, vu la relation inhérente existant entre la phase I et la phase II, j'estime qu'il ne faut pas les séparer. À l'évidence, dans tout débat, on ne peut pas discuter de tout en même temps; mais par contre, il faut négocier l'ordre des préséances dans les discussions.

Des considérations du même ordre portent sur le pouvoir conféré par le paragraphe 91(1) au gouvernement fédéral de voter des modifications fondamentales à l'organisation du Sénat et de la Cour suprême sans obtenir l'accord des provinces ou sans en appeler à Westminster. Le fait que le gouvernement central est maintenant le seul responsable du Sénat et de la Cour suprême, est une anomalie dans la constitution en vigueur qui émane d'une conception de fédération extrêmement centralisée que les rédacteurs de l'Acte de l'Amérique du nord britannique avaient, et de la position quasi coloniale du Canada lors de l'avènement de la Confédération.

Pour ma part, je considère que les gouvernements fédéral et provinciaux sont égaux; et aucun d'entre eux n'est moralement ni juridiquement supérieur à l'autre. Pour être plus précis, étant donné que ce sont la Cour suprême et la Chambre haute qui définissent la position fédérale, et qui constituent le cadre des rapports réciproques entre les différents gouvernements, leur structure et leurs fonctions doivent recevoir l'accord des provinces.

Dans le projet de Loi C-60, le titre même de «Chambre de la fédération», le fait que les assemblées législatives provinciales nommeront la moitié des membres de la Chambre et que sa composition dépendra partiellement d'élections provinciales ainsi que la nature de ses pouvoirs, portent à croire que l'option fondamentale sont les rapports avec le gouvernement fédéral. La Chambre de la fédération sera donc une entité qui, pour tout dire, regroupera les options politiques fédérales et provinciales. Les changements envisagés sont de loin plus graves que, par exemple, la modification de l'âge de la retraite.

De surcroît, nombre d'autres propositions visant à modifier la deuxième chambre, comme celle préconisée par la Colombie-Britannique, par le rapport de l'Association du Barreau et par l'Ontario Advisory Committee, rendraient la Chambre de la fédération encore plus un organe «fédéral provincial» et en conséquence permettrait encore moins la prise de décisions unilatérales par le gouvernement fédéral.

Tant la procédure suivie pour choisir les membres que le principe de la majorité spéciale pour les lois ayant une signification linguistique spéciale semblent, à tout le moins selon la lettre, tomber dans la catégorie des exceptions au pouvoir fédéral visé au paragraphe 91(1).

Finalement, le bien-fondé de toute disposition constitutionnelle dépend pour beaucoup du consensus dont elle est l'objet. Aller de l'avant avec ces modifications même en faisant fi des objections des provinces irait complètement à l'encontre de ce bien-fondé. Les modifications qui seraient ainsi apportées alimenteraient les craintes de domination fédérale que ressentent de nombreux Québécois, ce qui risquerait de les décourager de croire au crédo des vertus du fédéralisme.

Ceci dit, je suis en désaccord avec l'unilatéralisme qui s'applique à certaines questions importantes figurant au projet de loi C-60 et je ne suis pas d'accord avec le

should also say that I sympathize very much with the considerations which no doubt led to this strategy.

Debate on constitutional change has indeed been drawn out and has continually failed. It has been hard to convince many provinces—not to mention many citizens at large—of its importance. The discussion has been carried out with no agreed rules for registering decision. This has meant that among important groups our basic institutions have been in question for many years now. There is a very understandable desire on the part of the federal government to break the log-jam and take the initiative. It is also vital that some progress toward reform be made before the Quebec referendum campaign. Quebec voters must have before them a relatively clear “federal option” and the federal and provincial governments must signal to Quebec voters what kinds of changes they are likely to accept. Hence there is considerable urgency to get on with it.

However, I believe most provinces are now willing to join the debate seriously, and are prepared to compromise some of their interests in order to reach agreement. Moreover, as I said above, I think that any set of changes which was seen to have been enacted by Ottawa, over the protests of the provinces and of most Quebec federalists, is unlikely to be persuasive to Quebec referendum voters.

So, while I would profoundly hope that a fully-developed set of federalist proposals could be set forth in the referendum campaign, I doubt that is possible. If that is true, it would be better for federalists to have demonstrated through their proposals and informal agreements the kind of federalism they envisage, and to be seen to be moving towards agreement, than to have formally enacted some basic change which had only limited consent.

I believe the route to major alteration in either the Senate or the Supreme Court must be through intergovernmental consultation and agreement. The responsibility for a cooperative attitude here, of course, lies as much with the provinces as it does with Ottawa.

One final point, this discussion of the procedures for adoption of the Bill C-60 proposals has implications for the broader question of the amendment process. Few things illustrate the weakness of the federal system more than the inability to find agreement on a formula long ago; we today pay a heavy price for past failures.

Past discussion of amendment formulae turned mainly on the question of which combination of governments would need to agree in order to enact different kinds of change. Who would have a veto, would each province have equal weight, or not, and so on? Wide agreement was reached in the Victoria amending formula. But recently it has been opposed by British Columbia, which argues that it, like Quebec and Ontario, should have the status of a region, and Alberta which, afraid of Ottawa and the provinces ganging up to acquire control of its petroleum resources, now emphasizes the juridical equality of each province, and therefore argues for complete unanimity.

calendrier des opérations proposées par Ottawa, à cela il me faut encore ajouter que j'accorde mon soutien aux considérations qui ont présidé à cette stratégie.

Le débat sur les changements constitutionnels n'est pas nouveau et n'a jamais donné de résultats probants. Il a en effet toujours été difficile de convaincre beaucoup de provinces, sans parler des citoyens en général, de son importance. Les discussions se sont déroulées sans règle de décision communément admise et, depuis de nombreuses années, nos institutions fondamentales sont remises en question par des groupes importants. Le gouvernement fédéral, on peut le comprendre, souhaitait débloquer la situation, a pris le devant. Il est primordial aussi d'enregistrer certains progrès avant que la campagne référendaire québécoise ne soit lancée. Il faut en effet que l'électorat québécois puisse avoir une idée relativement claire de l'«option fédérale» et les gouvernements fédéral et provinciaux doivent lui indiquer le type de changements qu'il est susceptible d'accepter. Il faut donc à tout prix aller de l'avant.

Toutefois, je crois que la plupart des provinces sont, à l'heure actuelle, désireuses de prendre part sérieusement au débat et prêtes à faire des compromis pour aboutir à un accord. Mais, comme je l'ai dit plus haut, je ne pense pas que toute modification adoptée par Ottawa en faisant fi des objections des provinces et de la plupart des fédéralistes québécois, ait quelque chance de persuader l'électorat québécois lors du référendum.

Ainsi, bien que j'espère de tout cœur que le fédéral soit en mesure de proposer un ensemble de dispositions d'ici la campagne référendaire, je doute que cela soit possible. Si c'est le cas, il serait préférable que les fédéralistes montrent par des propositions et des accords officieux le genre de fédéralisme qu'ils envisagent et donnent l'impression qu'ils se dirigent vers une entente plutôt que de voter officiellement des modifications fondamentales qui n'auront reçu qu'un assentiment limité.

A mon avis, les modifications profondes du Sénat ou de la Cour suprême ne pourront être faites que par consultations intergouvernementales et que par voie d'accords. Les provinces ont autant qu'Ottawa la responsabilité d'une collaboration positive.

Un dernier point, la discussion sur les procédures d'adoption du projet de loi C-60 n'est pas sans conséquences sur la question plus générale du processus de modification. Il est en effet peu de choses qui montrent mieux la faiblesse du fédéralisme que l'impossibilité, dans laquelle nous nous trouvons depuis longtemps, de trouver une formule d'entente; nous devons aujourd'hui en payer le prix fort.

Les discussions qui ont eu lieu sur les différentes formules d'amendement ont principalement gravité autour du nombre de gouvernements provinciaux qui devraient se mettre d'accord pour adopter différents types de changement. Qui aurait le droit de veto, chaque province aurait-elle un poids égal dans la balance, etc.? La formule de Victoria constitue à cet effet un point de ralliement. Cependant, la Colombie-Britannique s'y est opposée récemment en prétendant que, comme le Québec et l'Ontario, elle devrait avoir le statut de région, et l'Alberta, craignant une coalition d'Ottawa et des provinces pour acquérir ses ressources pétrolières, insiste maintenant sur l'égalité

But a more fundamental issue has now been raised: amendment might not simply be the responsibility of governments; it also involves voters. In this view, sovereign powers inhere not in governments, but in the people. The extreme statement of this view is that a constituent assembly should be elected to write a constitution, which would then be submitted to the electorate. However desirable that may be, it seems unrealistic.

A more limited role for the people has been suggested as a possibility by the federal government. That is that if the governments of one region, or the federal government in the face of regional unanimity, refused its assent to an amendment, a referendum might be held in that region to determine the will of its people. This would be the Victoria formula plus referendum. More dramatic could be a general referendum process without any necessary governmental agreement.

I have many doubts about a referendum procedure in the Canadian context. First, to design one would require answering many very difficult questions concerning the nature of the majorities required, the responsibility for drawing up and putting questions, the conduct of campaigns and the like.

Second, in the present process of renewal, one would want to put a new constitution to the people only if there is an extremely high probability of its succeeding in every region: the consequences of a result such as that on the conscription referendum, or even if only one region rejected the package, would be intolerable.

Third, in the present context, the use of the referendum carries with it the inevitable implication that it would be a weapon that one government would hold over the heads of others. There is a possibility that one government could ride a transitory wave of public opinion to alter permanently the balance in the federal system.

Thus, while I do not rule out referendum techniques entirely, and while I admit their attractiveness, especially in the advisory sense, I am concerned about their introduction now. I do believe that more public debate of constitutional options is necessary and for that reason would much like to see the mandate of this committee expanded and to see each province establish a similar legislative committee.

Conclusion

To sum up, Mr. Chairman, I would like to reiterate that the central constitutional problems facing us lie in the relationships between governments. It is, I believe, not too difficult to think through ways of reconciling the tensions between the federal government and nine of the provinces, though even here, we should not minimize the difficulties. It is—and has been for many years—very much harder to envision ways of reconciling the objectives of Quebec with those of other gov-

juridique de chaque province et, en conséquence, défend la thèse de l'unanimité.

Cependant une question beaucoup plus fondamentale vient d'être soulevée: modifier la Constitution ne serait pas essentiellement l'apanage des gouvernements mais également celui des électeurs. Cela à l'esprit, le pouvoir souverain réside moins dans le gouvernement que chez les citoyens. Un point de vue extrême à ce sujet voudrait qu'une assemblée constituante soit élue pour rédiger une constitution, qui serait ensuite soumise à l'électorat. Aussi souhaitable que cela puisse être, cela semble irréaliste.

Le gouvernement fédéral a proposé comme autre possibilité un rôle plus limité pour le peuple, c'est-à-dire que si les gouvernements d'une région, ou le gouvernement fédéral, face à une unanimité régionale, refusaient la sanction d'un amendement, on pourrait tenir un référendum dans cette région afin de connaître l'opinion de la population. Il s'agirait donc de la formule de Victoria plus un référendum. Mais une situation encore plus dramatique constituerait à tenir un référendum général sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'accord gouvernemental.

J'entretiens de nombreux doutes au sujet d'une procédure de référendum dans le contexte canadien. D'abord, pour établir une telle procédure, il faudrait être en mesure de répondre à de nombreuses questions très complexes concernant la nature des majorités requises, la responsabilité du choix et de la rédaction des questions, la tenue de campagnes référendaires et ainsi de suite.

En second lieu, étant donné le processus actuel de renouvellement, on ne voudrait offrir une nouvelle constitution à la population que si celle-ci avait toutes les chances de succès dans chacune des régions: il serait intolérable d'avoir à envisager les mêmes conséquences que celles qui se sont produites à la suite du référendum sur la conscription, ou même celles qui résulteraient d'un rejet par une seule région.

Troisièmement, l'utilisation du référendum dans le contexte actuel entraînerait des répercussions inévitables qui constitueraient une arme dont un gouvernement pourrait se servir contre les autres. Il y a toujours la possibilité qu'un gouvernement puisse obtenir temporairement l'appui du public pour transformer de façon permanente le système fédéral.

Ainsi, même si je n'écarte pas entièrement les techniques de référendum, et même si j'admetts qu'elles ont un certain attrait, particulièrement du point de vue consultatif, leur utilisation actuelle m'inquiète. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de continuer les discussions publiques sur les options constitutionnelles, et pour cette raison, je préférerais que le mandat de ce comité soit élargi et que chaque province crée un comité législatif semblable.

Conclusion

Bref, monsieur le président, j'aimerais répéter que les principaux problèmes constitutionnels auxquels nous avons à faire face résident dans les relations entre gouvernements. À mon avis, il n'est pas si difficile de trouver des moyens de surmonter les tensions qui existent entre le gouvernement fédéral et neuf des gouvernements provinciaux bien que, même dans ce cas, il ne faut pas minimiser les difficultés. Il est depuis de nombreuses années, et encore aujourd'hui, beaucoup plus difficile de

ernments. It is true that for some purposes there is a common interest between Quebec and other provinces which may be served by such things as a generally larger provincial voice in national decisions, and perhaps by an across the board decentralization. It is also true that through powers it now has Quebec can achieve much of what it wants, as Bill 101 attests, and that more concurrency with provincial paramountcy together with opting-out provisions may be used to effect a *de facto* special status for the province. I do not know whether these would be sufficient to convince Quebecers of the value of federalism in the long term, or even whether these minimal responses would be acceptable to other Canadians. I am convinced, however, that important as the other dimensions are, this is the most important. The fundamental choices we have to make concern not the minutiae of the appointment process for Supreme Court judges and the like, but a more basic choice about the role of Quebec in the Canadian political system, and the roles and powers of federal and provincial governments.

Committee members will see that there is little that implies radical changes in these proposals. Essentially they are designed to build on what has been emerging anyway. It is very tempting for us academics to write any number of "ideal" constitutions which change things in a fundamental way. It is easy for us to argue, for example, for a dramatic centralization of Canadian federalism, or equally for a dramatic decentralization which would reduce Ottawa to no more than an administrative agent of the provinces. I have been impressed, however, with the contemporary realities of political power, and the essential need to define proposals in such a way as to have some possibility of acceptance by the major power centres, which in Canada means the leaders of eleven governments. That greatly limits the scope for change.

concilier les objectifs du Québec avec ceux des autres gouvernements. Il est vrai qu'à certaines fins, il existe un intérêt commun entre le Québec et les autres provinces qui pourrait être mieux servi si les provinces avaient davantage voix au chapitre lors de la prise de décisions nationales, et même peut-être par une décentralisation totale. Il est aussi vrai qu'avec les pouvoirs qu'il possède actuellement, le Québec peut réaliser la plupart de ses objectifs, comme le démontre le projet de loi 101, et qu'il pourrait en fait atteindre un statut spécial de facto, si on lui reconnaissait une plus grande autonomie et s'il faisait appel à des dispositions lui accordant certains droits de non participation. J'ignore si ces arguments sont assez forts pour convaincre les Québécois de la valeur du fédéralisme à long terme, ou même si ces solutions minimales seraient acceptées par les autres Canadiens. Je suis cependant convaincu, qu'aussi importants que soient les autres aspects du problème, celui-ci est le plus important. Les choix fondamentaux que nous devons faire ne concernent pas tant les détails du processus de nomination des juges de la Cour suprême et autres choses de la sorte, qu'une option plus fondamentale concernant le rôle du Québec dans le système politique canadien ainsi que les rôles et les pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux.

Les membres du Comité constateront que ces propositions contiennent peu de changements radicaux. Ellesont essentiellement pour objectif de construire sur ce qui, de toute façon, a commencé à émerger. La tentation est grande pour nous, universitaires, de rédiger toutes sortes de constitutions «idéales» qui entraîneraient des changements fondamentaux. Il est facile pour nous par exemple de préconiser une centralisation totale du fédéralisme canadien, ou au contraire une décentralisation totale qui réduirait le rôle du gouvernement d'Ottawa à rien de plus que celui d'un agent d'administration des provinces. Cependant, je suis convaincu de l'importance des réalités contemporaines du pouvoir politique et de la nécessité de définir des propositions de façon telle que leur acceptation soit possible par les principaux centres de décision qui sont représentés au Canada par les chefs de onze gouvernements. Ce qui limite grandement les possibilités de changement.



If undelivered, return **COVER ONLY** to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Professor R. Simeon, Professor of Political Science, Queen's
University;
Mr. Maxwell Yalden, Commissioner of Official Languages.

Professeur R. Simeon, professeur des sciences politiques,
Université Queen's;
M. Maxwell Yalden, commissaire aux langues officielles.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Thursday, September 14, 1978

Joint Chairmen:
Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le jeudi 14 septembre 1978

Coprésidents:
Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

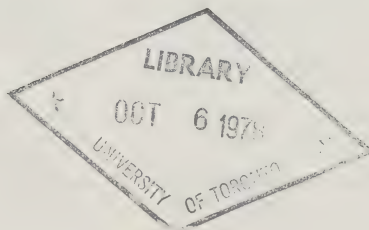
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Argue	Denis
Beaubien	Flynn
Bird	Fournier (<i>de Lanaudière</i>)
Buckwold	Forsey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker	Collenette
Beatty	Dawson
Breau	Dinsdale
Bussières	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)
Caccia	Goodale

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le S ant:

Les sénateurs:

Grosart	Roblin
Langlois	Smith (<i>Colchester</i>)
McIlraith	van Roggen—(15)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Guay	Lee
Knowles	MacDonald (Miss)
(<i>Winnipeg North Centre</i>)	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lachance	McGrath
Laprise	Whittaker—(20)
Lawrence	

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Thursday, September 14, 1978:

The Honourable Senator Argue replaced the Honourable
Senator Hicks.

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le jeudi 14 septembre 1978:

L'honorable sénateur Argue remplace l'honorable sénateur
Hicks.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Thursday, September 14, 1978:

Mr. Baker (*Grenville-Carleton*) replaced Mr. Alkenbrack.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le jeudi 14 septembre 1978:

M. Baker (*Grenville-Carleton*) remplace M. Alkenbrack.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 14, 1978
(24)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:41 o'clock a.m., the Acting Joint Chairman, the Honourable Senator van Roggen, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Argue, Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Langlois, McIlraith, Roblin and van Roggen.

Other Senators present: The Honourable Senators Lafond and Connolly (*Ottawa West*).

Representing the House of Commons: Messrs. Baker, Beatty, Breaux, Caccia, Collenette, Dawson, Goodale, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lachance, Lee, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) and Mr. Whittaker.

Other Members present: Mr. Alkenbrack, Mrs. Pigott and Mr. Richardson.

Witnesses: From the Canada West Foundation: Mr. Stanley C. Roberts, President; Dr. David Elton, Research Director.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

The witnesses made statements and answered questions.

The following documents were filed as Exhibits by the Canada West Foundation with the Joint Clerks of the Committee:

1. A paper entitled "A Realistic Perspective of Canadian Confederation" prepared for the Foundation by M. & M Systems Research and published in June of 1977. (*"Exhibit CC-7"*).

2. A paper entitled "Alternatives: Towards the Development of an Effective Federal System for Canada" prepared for the Canada West Conference on Confederation held at Banff on March 27-29, 1978. (*Exhibit "CC-8"*).

3. A Summary of the March Conference proceedings prepared by Stanley C. Roberts, President of the CANADA WEST FOUNDATION. (*"Exhibit CC-9"*).

4. Copies of the four background papers prepared for the invitational colloquia on Constitutional Change held by the Foundation August 28 through August 31, 1978, in the four Western provincial capitals. (*"Exhibit CC-10"*).

5. A Summary of the August Colloquia proceedings prepared by Stanley C. Roberts and David K. Elton of the CANADA WEST FOUNDATION. (*"Exhibit CC-11"*).

6. The 1977 Annual Report of the CANADA WEST FOUNDATION. (*"Exhibit CC-12"*).

At 11:32 o'clock a.m. the sitting recessed.

At 11:43 o'clock a.m. the sitting resumed.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 SEPTEMBRE 1978
(24)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 41 sous la présidence du sénateur van Roggen (coprésident suppléant).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Argue, Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Fournier (*de Lanaudière*), Forsey, Langlois, McIlraith, Roblin et van Roggen.

Autres sénateurs présents: Les sénateurs Lafond et Connolly (*Ottawa-Ouest*).

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker, Beatty, Breaux, Caccia, Collenette, Dawson, Goodale, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lachance, Lee, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*) et M. Whittaker.

Autres députés présents: M. Alkenbrack, M^{me} Pigott et M. Richardson.

Témoins: De la Canada West Foundation: M. Stanley C. Roberts, président; M. David Elton, directeur des recherches.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Les documents suivants sont remis à titre de pièces par la Canada West Foundation aux cogreffiers du Comité.

1. Un document intitulé: «Une perspective réaliste de la Confédération canadienne» préparé à l'intention de la Fondation par M. & M Systems Research et publié en juin 1977. (*Pièce «CC-7»*).

2. Un document intitulé: «Solutions de rechange—Vers la mise en œuvre d'un système fédéral efficace pour le Canada» préparé pour la Conférence canadienne de l'Ouest sur la Confédération, tenue à Banff du 27 au 29 mars 1978. (*Pièce «CC-8»*).

3. Un résumé des délibérations de la Conférence de mars, préparé par Stanley C. Roberts, président de la CANADA WEST FOUNDATION. (*Pièce «CC-9»*).

4. Exemplaires des quatre documents de base préparés pour les colloques sur les modifications constitutionnelles, tenus par la Fondation du 28 au 31 août 1978 dans les quatre capitales provinciales de l'Ouest. (*Pièce «CC-10»*).

5. Un résumé des délibérations des colloques d'août, préparé par Stanley C. Roberts et David K. Elton de la CANADA WEST FOUNDATION. (*Pièce «CC-11»*).

6. Le rapport annuel de 1977 de la CANADA WEST FOUNDATION. (*Pièce «CC-12»*).

A 11 h 32, le Comité suspend ses travaux.

A 11 h 43, le Comité reprend ses travaux.

At 1:25 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, September 19, 1978 at 2:00 o'clock p.m.

A 13 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 19 septembre 1978, à 14 heures.

Le cogreffier du Comité

Patrick Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, September 14, 1978

• 0943

[Texte]

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Members of the Committee, we have before us today the Canada West Foundation of Calgary, Alberta, chaired by Mr. Stan Roberts—an old friend of mine, I might interject, as a personal note. I will not try to relate all his distinguished academic and political background only to say that presently he is Chairman of the Foundation.

With Mr. Roberts is Mr. Davind Elton, who is one of the three authors of the publication of the Canada West Foundation, “Alternatives Towards the Development of an Effective Federal System for Canada”. Mr. Elton is on Mr. Roberts’ right.

With that short introduction, I will simply ask Mr. Roberts if he would make the opening statement. Will you be doing that alone or with Mr. Elton?

Mr. Stanley Roberts (Chairman, Canada West Foundation): It will probably be a joint project.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): A joint project between the both, and following that there will be questions by the Committee.

Go ahead, Mr. Roberts.

• 0945

Mr. Roberts: Mr. Chairman, members of the Committee, I would like to say a few words at the outset to describe the activities of the Canada West Foundation and the material that is before you this morning.

The views that will be expressed this morning are those that have been gleaned from colloquia which were held in Winnipeg, Regina, Edmonton and Victoria some 10 days ago. I want you to understand that those views are not necessarily the views of the Canada West Foundation because the Foundation Council has not met to discuss them or to review them. They are the views of the invited guests to the colloquia. The Foundation’s role in this entire activity is that of being a catalyst to ensure thorough, free and informed discussion of the issues by the people of Western Canada and of the North before action is taken resulting in a new constitution or amendments to the BNA.

Now for those of you who are not too familiar, and I presume that is the majority, the Canada West Foundation is a unique body. It serves western and northern Canadians. It initiates and funds economic and social research. It is located in Calgary, as the Chairman has said, but it serves all four western provinces and the two northern territories. It is funded, and I think this is important to know, by several hundred members who are members of the Foundation and it receives grants from the four western governments and the two

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 14 septembre 1978

[Traduction]

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Membres du Comité, nous accueillons aujourd’hui les représentants de la Canada West Foundation, établie à Calgary, en Alberta. Son président est M. Stan Roberts, un vieil ami à moi, je me permets de le noter en passant. Je ne vais pas revenir ici sur ses brillants antécédents tant dans le domaine universitaire que politique, sauf pour dire qu’il est pour l’instant le président de la Fondation.

Accompagne M. Roberts, M. David Elton, l’un des trois co-auteurs de la publication de la Canada West Foundation, Choix possibles en vue de la mise sur pied d’un régime fédéral effectif au Canada. M. Elton se trouve à la droite de M. Roberts.

Après cette brève introduction, je vais simplement demander à M. Roberts d’y aller avec sa déclaration d’ouverture. N’y a-t-il que lui qui parlera, ou M. Elton prendra-t-il la parole également?

M. Stanley Roberts (président, Canada West Foundation): Il s’agira probablement d’un effort commun.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Un effort commun des deux, donc, suivi des questions par les membres du Comité.

Allez-y, je vous en prie, monsieur Roberts.

M. Roberts: Monsieur le président, membres du Comité, je voudrais d’abord décrire brièvement l’activité de la Canada West Foundation et identifier les documents que vous avez devant vous ce matin.

Il faut dire en commençant que les vues qui vous seront exprimées ce matin sont issues de colloques tenus à Winnipeg, Regina, Edmonton et Victoria il y a quelque 10 jours. Vous devez comprendre que ces opinions ne sont pas nécessairement celles de la Canada West Foundation, puisque le conseil de la Fondation ne s’est pas réuni depuis pour en discuter ou pour les examiner. Il s’agit sans doute des vues exprimées par les invités aux divers colloques. Le rôle de la Fondation dans tout cela se borne à être celui d’un catalyseur, afin que les gens de l’Ouest du Canada et du Nord débattent les questions pertinentes d’une façon sérieuse, libre et éclairée avant que des mesures soient prises pour introduire la nouvelle constitution ou des amendements à l’Acte de l’Amérique du Nord Britannique.

Pour ceux d’entre vous qui ne la connaissent pas très bien, et je suppose que c’est la majorité, disons que la Canada West Foundation est un organisme unique. Il se veut aux services des Canadiens de l’Ouest et du Nord. Il mène et finance des études économiques et sociales. Il est établi à Calgary, comme le président du Comité l’a souligné, mais il dessert les quatre provinces de l’Ouest, ainsi que les deux territoires du Nord. Il est financé, il faut le souligner, par les centaines de membres qui en font partie, même s’il reçoit aussi des subventions des

[Text]

northern territories although the grants from all government sources put together are always less than half of the total operating budget of the Foundation. So the Foundation, itself, is a non-profit, unfortunately non-profit, and non-partisan and it maintains that position.

It has a 40-person Council. The 40 members of the Council represent all the political stripes that we know of in Western Canada. As well as in proportional representation, we believe in regional representation in that the 40 members are equally divided between the provinces and the northern territories.

Now the Foundation has made certain commitments. One of these is a commitment to a federal system of government and did accept that as it went into this activity. It has made a commitment to Canada and to confederation, and to put it very bluntly, it has made a commitment that decisions affecting western Canadians will be made more and more by people who know Western Canada and who understand the special nature of that area. In other words, the Canada West Foundation is determined to enhance the role of the West within confederation and we are determined to do this in a constructive manner. I trust you will note from all the materials that we have produced, circulated and have brought with us today, that there is a constructive attitude to them all. There is a Canadian attitude to them all and there is a whole lot of determination and confidence which you will find resides in Western Canada these days.

Now some of you have spent a lifetime discussing constitutional matters. I just noticed Senator Forsey coming in and I feel almost concerned in mentioning that Canada West Foundation has only been involved actively in studying the constitution for two years. But we did start something over two years ago, well before the election of a new government in Quebec.

We started at first at stage one with a study that is available to you. We have brought copies for all of you. It is called *A Realistic Perspective of Canadian Confederation* and that study was released 18 months ago. The study postulates confederation as a deal begun in the eighteen-sixties between several interest groups to establish a federal system of government for Canada. As you have noted, the BNA Act that was written at that time has proven to be a remarkably durable document.

This study, the Realistic Perspective study, examines the deals struck at that time and as each province entered confederation. It examines the concerns and aspirations of the people of each province at that time, the time at which they entered confederation, and at this time today.

This study proposes that the deal be an ongoing, alive, dynamic thing and that one of the great problems that exist today is that some of the extremely important concerns and aspirations of the people are not being met in an ongoing way.

• 0950

I suggest this document to you as reading material if for no other reason because of its historic content. It describes in a very fundamental way the way each province entered Confed-

[Translation]

quatre gouvernements de l'Ouest et des deux territoires du Nord. Ces subventions gouvernementales, cependant, ne comptent jamais pour plus de la moitié du budget total de fonctionnement de la Fondation. La Fondation, donc, est un organisme à but non lucratif, malheureusement, un organisme non partisan également, et il tient à maintenir cette attitude.

Son conseil compte 40 personnes. Les 40 membres du conseil sont issus de tous les courants politiques connus dans l'Ouest du Canada. Leur représentation est proportionnelle au sein du conseil, en ce sens que les 40 membres sont répartis également entre les provinces et les territoires du Nord.

La Fondation a pris certains engagements. Entre autres, elle favorise un régime fédéral de gouvernement et a accepté ce principe lorsqu'elle a mis en route cette initiative. Elle est fidèle au Canada et à la confédération, mais également, il faut le dire sans détour, au principe voulant que les décisions qui touchent les Canadiens de l'Ouest soient prises de plus en plus par des gens qui connaissent l'Ouest du Canada et qui comprennent la nature spéciale de cette région. En d'autres termes, la Canada West Foundation est décidée à donner plus de valeur au rôle de l'Ouest à l'intérieur de la confédération et est déterminée à procéder d'une façon constructive pour y arriver. Vous serez en mesure de constater, à partir de toute la documentation qui vous a été soumise aujourd'hui, que c'est cette attitude constructive qui prévaut. L'esprit de patriotisme canadien est manifeste, de même que la détermination et la confiance. Vous constaterez que ce sont des traits de l'Ouest canadien en cette époque.

Il y en a parmi vous qui ont passé toute leur vie à examiner les questions constitutionnelles. Je remarque le sénateur Forsey, qui vient d'arriver. Je suis presque embarrassé de mentionner devant lui que la Canada West Foundation n'étudie activement la constitution que depuis deux ans. Il reste que le processus a été mis en route il y a plus de deux ans, soit bien avant l'élection du nouveau gouvernement au Québec.

Notre première étape a été l'étude que vous avez devant vous. Nous en avons soumis des exemplaires. Elle s'intitule: Une perspective réaliste de la confédération canadienne. Cette étude remonte à 18 mois. Elle situe la confédération comme une affaire lancée dans les années 1860 par divers groupes d'intérêts en vue d'instaurer un régime fédéral de gouvernement au Canada. Et vous devez savoir que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui en est résulté s'est révélé particulièrement durable.

Cette étude, qui s'identifie comme une perspective réaliste, examine les marchés conclus à ce moment-là et au moment où chaque province est entrée dans la confédération. Elle met en lumière les préoccupations et aspirations des habitants de chaque province à l'époque, soit à l'époque où chacune est entrée dans la confédération, et aujourd'hui.

L'étude voudrait que cette entente évolue constamment et note qu'un des plus grands problèmes, aujourd'hui, tient au fait que les préoccupations et aspirations extrêmement importantes de la population ne trouvent pas d'écho à la longue.

Je vous suggère cette lecture, ne serait-ce que pour son contenu historique. Vous y trouverez décrit comment chacune

[Texte]

eration, and in fact the deal that was struck at the first place 115 years ago.

Stage II by the Canada West Foundation was a follow-up to this particular study. The study was summarized and was circulated across Western Canada, and the Canada West Foundation held a series of public meetings in centres across the western region, all the way from Winnipeg, the most easterly point, to Whitehorse, the most Westerly point. The information gathered at those meetings was of immense value to us.

These meetings were eight hours long, intense working sessions, with several hundred Westerners in an atmosphere of debate and discussion. We were seeking a delineation and a complete understanding, or better understanding, of the concerns and aspirations of the people of Western Canada, and emerging from that, we sought a model, a system of government which could be designed to address itself to the concerns and aspirations of the people as we learned them. We were seeking a new level of sensitivity in federal government.

So that in our Stage III, about a year ago now, we assigned a commission, three political scientists, to prepare a study of five liberal democratic governments in the Western world, and to determine the way in which they had approached this particular concern in their country, the concerns of regional needs, the concerns of meeting the concerns and aspirations of the people in a sensitive way. The authors of this paper were David Elton, Fred Engelmann and Peter McCormick, and the paper itself then became the base for the Stage IV program of Canada West Foundation.

In March 1978, on the three days March 27, 28 and 29, the Foundation held a major conference at Banff, and you may have heard of it, and well over three hundred Canadians from all walks of life, representing virtually every profession, language and interest group, and certainly coming from every province, attended this conference in Banff. It was a three-day, and once again, intensive session of discussion of various alternative systems of government that would be effective for Canada.

The document that followed that, then, is also available to you today, called "The Follow-up on the Alternatives Canada Conference", and it describes the activities of that particular conference; it describes the moods, the resolutions, the views, the areas in which people disagreed and the areas in which consensus was achieved—and I think that you will find it interesting reading as well.

Then we moved into what we call state IV, which began about three months ago when we approached four Western Canadians, people we selected, to study and write brief documents on four major issues of the day. First of all a document on the upper chamber, the second chamber, the one that is sometimes called the Senate and sometimes called the House of Federation, and sometimes has other names; we had a second study commissioned on the Bill of Rights—language rights, human rights; a third study on the amending formula and implementation procedures; and a fourth one on the Supreme Court.

[Traduction]

des provinces est entrée dans la confédération et l'accord qui a été passé il y a 115 ans.

L'étape II de la Canada West Foundation faisait suite à cette étude. Un résumé en a été diffusé dans tout l'Ouest du Canada et la Fondation a tenu une série de réunions publiques dans l'Ouest, de Winnipeg à Whitehorse. Les renseignements recueillis à ces réunions nous ont considérablement aidés.

Il s'est agi à chaque fois de huit heures de travail intense réunissant plusieurs centaines de personnes de l'Ouest dans une atmosphère de débat et discussion. Nous cherchions à nous faire une idée complète et précise des préoccupations et inspirations de la population de l'Ouest du Canada, et à partir de cela, nous nous sommes efforcés de trouver un modèle, un système de gouvernement qui pourrait satisfaire ces aspirations et préoccupations. Nous recherchions un nouveau degré de sensibilisation à l'échelon fédéral.

Aussi, dans notre troisième étape, il y a maintenant environ un an, avons-nous confié à une commission composée de trois spécialistes en sciences politiques la préparation d'une étude de cinq gouvernements démocratiques libéraux dans le monde occidental. Nous leur avons demandé d'étudier comment, dans chacun des pays, avaient été abordés les problèmes régionaux, dans quelle mesure on a réussi à satisfaire les préoccupations et aspirations de la population. Les auteurs du rapport sont David Elton, Fred Engelmann et Peter McCormick, et leur travail a servi de base à la quatrième étape du programme de la Fondation.

En mars 1978, les 27, 28 et 29, la Fondation a tenu une grande conférence à Banff, dont vous avez peut-être entendu parler, et à laquelle ont assisté plus de 300 Canadiens de toute origine, représentant pratiquement toutes les professions, langues et groupes d'intérêts, et venant certainement de toutes les provinces. Là encore, il s'est agi d'une séance intense de discussion de divers systèmes de gouvernement possibles pour le Canada.

Le document sorti de cette conférence est ici à votre disposition; il s'intitule: "The Follow-up on the Alternatives Canada Conference". Y sont décrites les activités de cette conférence, les tendances, résolutions, points de vue, sujets d'accord et de désaccord, si bien, je pense, que la lecture de ce document pourrait vous intéresser.

Nous en sommes arrivés à la quatrième étape, débutée il y a environ trois mois, lorsque nous avons sélectionné quatre Canadiens de l'Ouest pour étudier et rédiger de brefs documents sur quatre grandes questions d'actualité. Tout d'abord, la Chambre haute, la deuxième Chambre, celle qu'on appelle parfois le Sénat et parfois la Chambre de la fédération, ou autre; nous avons demandé une deuxième étude sur la Déclaration des droits, droits linguistiques et droits de la personne; une troisième sur la formule d'amendement et les procédures de mise en application; et une quatrième sur la Cour suprême.

[Text]

These four studies were prepared and are also available to you today. Each one is between 15 and 25 pages long and is written in a popular fashion, in a way which I am sure will mean that will enjoy reading it.

We took those four studies and sent them to selected individuals in each of the four provinces of Western Canada. We held what we called an invitational colloquium in Winnipeg and again in Regina, Edmonton and Victoria. These were held on the last four days of August—which I am sure you will realize was quite a feat in itself, because those were the days on which Air Canada was not helping us at all and our travelling show had to make it from Winnipeg to Victoria to Calgary,—Edmonton to Victoria—without the help of Air Canada. But we did succeed. The colloquia were attended by between 25 and 30 people, each selected because of his interest in government and each being an amateur or professional student of the constitution. The last document before you today is a summary report of those colloquia, of the four meetings, and the views that were expressed by the people attending them. I warn you that these were printed only yesterday and might still be slightly wet, but they are here and they are very fresh.

• 0955

Mr. Chairman, members of the Committee, I would like to have the Research Director for the Canada West Foundation, Dr. Elton, outline some of the things that were majority opinions, or consensus views, expressed in the colloquia.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr. Roberts. Dr. Elton.

Mr. David Elton (Research Director, Canada West Foundation): I will be using as a reference the summary report that you will find in your kit, if you would care to follow along with me. I will try to elaborate on some of the points in the summary, starting on page 6.

Generally, the feeling at the colloquia was one of satisfaction with the initiation of specific recommendations by the national government. There was also satisfaction with the idea that the federal government had accepted the need for greater provincial government participation within national institutions. Many people identified different parts of Bill C-60 that dealt with that specific objective, getting better regional representation within the central institutions of this country.

There was, however, very strong and near unanimous opposition to the idea of limiting the initial stages of this constitutional change to national institutions. It was argued by many that there is a kind of equilibrium that has to be maintained in talking about constitutional change between national institutions, divisions of power, and even the need for an amending formula, and that all at these things have to be looked at one and the same time because of what someone referred to as a synergetic relationship—they are interdependent and so, therefore, you cannot really stride out and talk about changing national institutions without also talking about the division of powers and the need for an amending formula. All four elements, then, were considered to be essential parts of this

[Translation]

Ces quatre études sont également à votre disposition. Elle représentent chacune de 15 à 25 pages et sont faciles et agréables à lire.

Nous avons envoyé ces quatre études à certaines personnes que nous avions choisies dans chacune des quatre provinces de l'Ouest. Nous avons ensuite tenu des colloques sur invitation à Winnipeg, Regina, Edmonton et Victoria. Performance déjà en soi que de pouvoir organiser cela les quatre dernières journées d'août, puisque Air Canada était en grève. Assistaient de 25 à 30 personnes, chacune choisie pour l'intérêt manifesté pour la chose gouvernementale et sa spécialisation amateur ou professionnelle en matière de constitution. Le dernier document que nous vous avons apporté aujourd'hui est un résumé de ces colloques, de ces quatre réunions et des points de vue qui y ont été exprimés. Je vous avertis que l'impression ne date que d'hier et qu'ils sont peut-être encore un peu humides, mais ils sont là tout frais.

Monsieur le président, membres du Comité, j'aimerais demander au directeur de la recherche de la Canada West Foundation, M. Elton, de souligner certaines choses qui représentaient l'opinion de la majorité ou réalisaient un consensus pendant les colloques.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, Monsieur Roberts. Monsieur Elton.

M. David Elton (directeur de la recherche, Canada West Foundation): Si vous voulez suivre avec moi, je me référerai au résumé que vous trouverez dans les cahiers qui vous ont été distribués. Je développerai certains des points évoqués dans ce résumé, à partir de la page 6.

En général, les participants aux colloques se sont déclarés satisfaits de certaines recommandations précises adoptées par le gouvernement national. Satisfaits également que le gouvernement ait reconnu que la participation des gouvernements provinciaux devait être accrue dans les organismes nationaux. Beaucoup ont souligné certaines parties du Bill C-60 qui tendent vers cet objectif d'une meilleure représentation régionale au sein des organismes centraux.

On s'est toutefois déclarés à l'unanimité très violemment opposés à l'idée de limiter les étapes initiales de cette modification constitutionnelle aux organismes nationaux. Beaucoup ont dit qu'il faut maintenir, quand on parle de révision constitutionnelle, une sorte d'équilibre entre les organismes nationaux, la répartition des pouvoirs, et même la nécessité d'avoir une formule d'amendement, et qu'il faut envisager tout cela ensemble, du fait de l'interdépendance des questions et de la relation synergetique qui les lie. Aussi ne peut-on vraiment parler de changer les organismes nationaux sans également parler de la répartition des pouvoirs et de la nécessité de parvenir à une formule d'amendement. Les quatre éléments ont alors été jugés essentiels à la discussion et les participants ont déclaré

[Texte]

discussion, and to pull them out in phases, as the federal government had suggested, was considered to be not appropriate; there was strong opposition to the argument for Phase I, Phase II, et cetera.

There was also a considerable amount of concern about the potential for expanding the power of the executive in relation to any other element of government, particularly the executive of the national government. Many people saw in this proposal of Bill C-60 different ways in which the power of the Prime Minister's Office, for example, was being expanded at the expense of legislative bodies and/or the provincial governments and were opposed to that tendency within the bill.

There was also considerable concern about the constitutionality of the bill. In legal terms, many of the scholars we talked to argued, as has been argued before this Committee previously, that there is a real question about whether Bill C-60, as it stands, in dealing with the Senate and the monarchy in particular, is within the constitutional rights of the national government or Parliament as a means to undertake these kinds of changes. But more important than that and the critical element of this aspect of the discussion was the constitutionality in terms of the political process in terms of the customs and conventions that have been established in Canada. And the argument was that it was just not proper to proceed unilaterally, as the federal government was recommending, that the legal issue was one aspect of it but perhaps even more important was the whole question of denying the general federal nature of this country in the way in which we had agreed many times before we should proceed on this particular matter. So it was not simply the legal aspect but, more important, the conventions that were being violated by proceeding in the unilateral way suggested in Bill C-60. These views were expressed in many different ways but that seemed to be the thrust of it.

• 1000

There was also considerable concern voiced in all of the meetings that we held about the lack of concern and/or action dealing with the House of Commons and the potential changes that might be made within that institution which would help further the need for regional representation in Ottawa. The major concern here was that members of Parliament, it was felt, could not effectively speak out on behalf of their constituents or the regions from which they were elected because of the practices surrounding responsible government, in particular party solidarity. The argument was made time and again that there could be some fairly simple changes made in the House of Commons which would also facilitate regional input within the national government. So there was a concern time and again, and even recommendations came up which I will detail a little bit later about some changes that have been talked about for a long time within the House of Commons but yet are lacking in this constitutional debate, that if we are going to talk about changing the make-up of Canada's national institutions it does not make much sense to set aside and

[Traduction]

qu'il ne fallait pas, comme l'avait suggéré le gouvernement fédéral, les prendre l'un après l'autre. On s'est fortement opposés au calendrier par phases.

On s'est d'autre part déclarés très préoccupés du risque d'élargissement des pouvoirs de l'exécutif par rapport aux autres éléments du gouvernement, particulièrement au niveau du gouvernement national. Beaucoup ont vu dans le Bill C-60 différentes façons dont les pouvoirs du bureau du premier ministre, par exemple, se trouvaient élargis, au détriment des corps législatifs et/ou des gouvernements provinciaux. Cette tendance a rencontré l'opposition des participants aux colloques.

On s'est d'autre part beaucoup interrogés sur la constitutionnalité du projet de loi lui-même. Légalement, nombre des érudits interrogés ont déclaré, comme certains témoins l'ont fait devant votre Comité, qu'il n'est pas sûr du tout que le Bill C-60, sous sa forme actuelle, surtout lorsqu'il traite du Sénat et de la monarchie, soit constitutionnel, ni que le gouvernement ou le Parlement national ait le droit d'entreprendre ce genre de révision. Cependant, ce qui a été plus important que cela et l'élément critique de cet aspect de la discussion, ce fut le caractère de constitutionnalité pour ce qui est du processus politique et des coutumes et conventions établis au Canada. On a fait valoir qu'il ne convenait pas d'agir de façon unilatérale comme le gouvernement fédéral le recommandait, que les questions juridiques constituaient certes un aspect de la question, mais que ce qui était plus important, c'était ce problème du rejet de la nature fédérale de notre pays, de la façon dont nous avions convenu à maintes reprises auparavant d'agir à propos de cet aspect particulier. Il ne s'agissait donc pas simplement d'un problème juridique, mais, ce qui était plus important, c'est que, en agissant de façon unilatérale comme il l'était proposé dans le Bill C-60, on allait à l'encontre des conventions établies. Tel est donc le fond de ces opinions qui ont été exprimées de différentes façons.

D'autre part, lors des réunions que nous avons organisées, on s'est montré particulièrement préoccupé par le manque d'intérêt porté à la Chambre des communes et aux modifications que l'on pourrait apporter pour faire en sorte que cette institution satisfasse mieux le besoin que ressentent les régions d'être représentées à Ottawa. Ce que l'on a fait le plus remarquer, c'est le fait que les députés ne pouvaient devenir des porte-parole efficaces de leurs électeurs ou des régions qu'ils représentaient, à cause des pratiques se rattachant à la responsabilité gouvernementale et en particulier à cause de la question de la solidarité de parti. On a fait valoir à maintes reprises que l'on pourrait procéder à des modifications assez simples au sein de la Chambre des communes, ce qui permettrait aux régions de mieux jouer un rôle au sein du gouvernement national. On s'est donc montré préoccupé par ce problème à maintes reprises et on a même formulé des recommandations sur lesquelles je reviendrai plus en détail tout à l'heure. Il s'agit de recommandations à propos de modifications à apporter à la Chambre des communes et dont on parle depuis longtemps, à savoir que

[Text]

refuse to look at the single most important national institution in this country.

In dealing with the specifics we chose four subject matters to identify for purposes of discussion: the Bill of Rights, second chambers, the implementation process, and the Supreme Court.

Dealing with the bill of rights, on page 9 in the Summary, the general feeling of most of the participants in our colloquial was supportive of the arguments for the entrenchment of a bill of rights. There were those who voiced the concerns that have been voiced since this discussion began well over a decade ago about the need for entrenching a bill of rights within the Constitution, but generally the sentiment was supportive.

There was real concern about the draftsmanship in Bill C-60, however, and specific recommendations are made throughout Professor Gibson's paper regarding that, and also in our Summary you will find some specific recommendations which will be elaborated upon as we further flesh out this document in the coming weeks. But the concern was that the draftsmanship of the bill of rights was lacking in elegance and that it did not meet the needs of a constitutional document, that it was written more in the language of the Board Room or, some argued, in simply poor English and that it needed to be improved upon considerably.

I will not go any further in discussing the bill of rights, although there are a number of specifics in our Summary and they are by way of example of the kinds of things that the people that we talked to found of concern, dealing specifically with Bill C-60.

Now, in talking about the Supreme Court, there was almost no argument. Most people were very supportive of the need to entrench. Well, I cannot really say "the need to entrench", but they were supportive of the idea that the Supreme Court, as a national institution, should be within the constitutional framework specifically. Many people pointed out that in practice it was already there and so the kinds of changes that are recommended in Bill C-60 in terms of entrenching the Supreme Court were simply cosmetic. The Supreme Court is already a national institution; it is recognized and putting it in a constitutional document was a cosmetic change. It would not change very much in fact.

• 1005

Dealing with the specifics of the recommendation, there was very strong opposition, I should stress this, to the idea of enlarging the size of the Court. Realization of the need for regional representation on the Court was also opposed quite strongly in all four meetings. The arguments were made time and again that judges should be selected upon merit, not upon the area of the country in which they live.

The arguments on civil law as compared to common law were also made and it was argued that a kind of cross-fertiliza-

[Translation]

s'il s'agit de procéder à des modifications au niveau des institutions nationales du Canada, il n'est pas très sensé de refuser de s'intéresser à l'institution nationale la plus importante de notre pays.

Quand nous en sommes venus aux détails, nous avons décidé de choisir quatre sujets de discussions: la déclaration des droits, les secondes Chambres, le processus d'application et la Cour suprême.

En ce qui concerne la déclaration des droits, et cela se trouve à la page 9 du résumé, la plupart des participants à nos colloques ont appuyé les arguments favorables à la consécration d'une déclaration des droits. Certains ont répété les préoccupations que l'on exprime depuis que la discussion à ce propos s'est ouverte, il y a plus d'une décennie, mais, en général, on était favorable à ce principe.

On s'est également préoccupé du libellé du Bill C-60; le document du professeur Gibson contient des recommandations précises à ce propos, et vous pourrez également en trouver dans notre résumé sur lesquelles on pourra revenir dans les semaines à venir. Quoi qu'il en soit, on s'est montré inquiet du fait que le libellé de la déclaration des droits manquait d'élégance, que ce texte n'était pas digne d'être considéré comme un texte constitutionnel, qu'il ressemblait plus au jargon des conseils d'administration, et certains ont même fait valoir qu'il était écrit en mauvais anglais et qu'il était donc nécessaire de l'améliorer considérablement.

Je ne m'étendrai pas sur la déclaration des droits; vous trouverez dans notre résumé des précisions à ce sujet qui sont des exemples des préoccupations de nos interlocuteurs à propos, notamment, du Bill C-60.

Pour ce qui est maintenant de la Cour suprême, il n'y a pratiquement pas eu de discussions. La plupart des gens ont reconnu le besoin de constitutionnaliser. Certes, je ne devrais pas dire «le besoin de constitutionnaliser», mais toutes ces personnes étaient d'accord avec l'idée selon laquelle la Cour suprême, en tant qu'institution nationale, devrait avoir une place précise dans le cadre constitutionnel. Beaucoup ont fait remarquer que, en pratique, c'était déjà le cas et que, par conséquent, les modifications recommandées dans le Bill C-60 en ce qui concerne la constitutionnalisation de la Cour suprême n'était là que pour la forme. La Cour suprême est déjà une institution nationale, c'est un fait reconnu, et en parler dans un texte constitutionnel ne représente qu'une modification de pure forme. Dans les faits, cela ne changera pas grand-chose.

D'autre part, je dois vous signaler que l'on s'est opposé fermement à l'idée d'accroître le nombre des membres de la Cour. Enfin, lors des quatre réunions, on s'est également opposé très fermement au principe d'une représentation des régions. A maintes reprises, on a fait valoir que les juges devraient être choisis sur leur mérite et non pas en fonction de la région où ils habitent.

On a également parlé des avantages comparés du droit civil et du droit coutumier et on a fait valoir qu'il serait bon de

[Texte]

tion should take place, that judges with expertise in both areas of the judicial process should be involved together on the Supreme Court.

There was the typical Canadian caveat on representation. Although people opposed the idea of regional representation per se on the Supreme Court it was argued by many that consideration should be given to regional factors but it should not be a constitutional matter per se. Once again, these are some examples of the kinds of specifics that were raised within our colloquium on the dealing with the Supreme Court.

In dealing with second chambers, which you will find on page 15 of the summary, I guess the single most important outcome of our discussions was that we could find no support for the idea of a House of the Federation.

Senator Beaubien: ... drop the other shoe now.

Mr. Elton: We found no one, not one individual who would stand up and support it as it is proposed in Bill C-60. It was looked upon as an institution which would in the words of one of our participants "develop a massive political traffic jam within Ottawa."

Senator Argue: That would make two of them.

Mr. Elton: In fact there seemed to be a general consensus—and this will be of interest to some members of the Committee—that the existing Senate with all its weaknesses is preferable to a House of the Federation as proposed.

We went further than that and our whole discussion led us back, as I am sure it does to most people who look at the whole question of second chambers, to the underlying principles upon which a second chamber should or needs to be developed in Canada. It was argued that one of the positive aspects of the federal proposal is that it recognizes the need for provincial representation within the second chamber of the national Government of Canada to provide for an outlet for regional views at the national level. This was the one positive aspect of the proposals for a House of the Federation that people agreed needed to be utilized in developing some viable alternative to the proposals in Bill C-60.

There was also, relatively little support for the House of the Provinces idea that was developed in the paper that we wrote last March, that many people have talked about in fact over the last seven to ten years. The concern here was basically one of giving provincial premiers too much power within the national institutions of the country. This was highlighted time and again: the House of the Provinces, if it were to be institutionalized as recommended, would give the provincial premiers too much power and there was opposition to that. There was no opposition, however, to the idea of giving stronger representation of some kind to those provinces within the national institutions.

Once again, as happened in our discussions last March in Banff, the idea of an elected Senate came forward and was supported by many participants once again. In fact there seemed to be, although not near unanimity, a general kind of

[Traduction]

favoriser une certaine forme d'interaction entre les deux, que des juges spécialisés dans ces deux domaines du processus judiciaire devraient figurer à la Cour suprême.

Il y a eu l'opposition canadienne classique au principe de représentation. Bien que l'on se soit opposé à l'idée d'une représentation des régions à la Cour suprême, beaucoup ont fait valoir que l'on devrait tenir compte des facteurs régionaux. Je viens donc de vous donner quelques exemples des points qui ont été soulevés lors de nos colloques à propos de la Cour suprême.

Pour ce qui est des secondes Chambres, et vous trouverez à la page 15 du résumé des précisions concernant ce sujet, personne, lors de nos discussions, ne s'est montré favorable à l'idée d'une Chambre de la fédération.

Le sénateur Beaubien: ... fallait-il s'y attendre?

M. Elton: Personne n'est venu appuyer les propositions qui figurent au Bill C-60. On a estimé qu'il s'agissait là d'une institution qui, selon les termes de l'un des participants au colloque, «aurait pour effet de bloquer la vie politique à Ottawa».

Le sénateur Argue: Cela en ferait deux.

M. Elton: En fait, on a, semble-t-il, été d'accord pour dire—et cela intéressera certains des membres du présent Comité—que le Sénat, dans son état actuel, en dépit de toutes ses faiblesses, est préférable à une Chambre de la fédération telle qu'on l'a proposée.

Nous sommes allés plus loin que cela et nos discussions nous ont amenés, et je suis certain que ce serait le cas pour toutes les personnes qui étudient la question des secondes Chambres, à étudier les principes sur lesquels on peut se fonder pour faire valoir qu'une seconde Chambre devrait être créée au Canada. On a montré que l'un des aspects positifs de la proposition fédérale découlait du fait que celle-ci reconnaît le besoin d'une représentation des provinces au sein de la seconde Chambre du gouvernement national du Canada. C'était donc là un aspect positif des propositions relatives à la Chambre de la fédération et on a convenu qu'il était nécessaire de se fonder sur cet aspect pour formuler d'autres propositions que celles qui figurent dans le Bill C-60.

On a assez peu appuyé l'idée d'une Chambre des provinces, idée que nous avions avancée dans le document que nous avons rédigé en mars dernier; beaucoup se sont penchés sur ce problème au cours des sept à dix dernières années. On craignait avant tout de donner trop de pouvoirs aux premiers ministres provinciaux au sein des institutions nationales de notre pays. On a mis l'accent sur ce point à maintes reprises: on a fait remarquer que, si la Chambre des provinces devenait une institution, comme cela avait été recommandé, elle donnerait trop de pouvoirs aux premiers ministres des provinces; on s'est donc opposé à cette idée. Cependant, on ne s'est pas opposé à l'idée selon laquelle les provinces devraient être mieux représentées au sein des institutions de la nation.

On a également proposé que le Sénat soit élu, comme on l'avait fait lors des discussions que nous avons tenues en mars dernier à Banff; beaucoup des participants au colloque ont à nouveau appuyé cette idée. Bien qu'il n'y ait pas unanimité sur

[Text]

consensus that an elected Senate was an idea that we should look upon very seriously even if it limited in some way parliamentary government as we now know it. The feeling was that this was really the only viable alternative to the kind of House of the Provinces proposals and so therefore we needed to take that plunge; we needed to go that step; and, even if it violated some of the principles of parliamentary government, that it was a necessary element of Canada in the future.

• 1010

It was suggested that this elected Upper House be given powers which allow it to have considerable influence, limited but considerable influence on national legislation and also in the area of federal-provincial agreements.

By the way there was almost unanimity on the need to maintain the name of that Second Chamber as the Senate; it was felt that name tinkering was inappropriate and counter-productive; that the name of the Second Chamber in Canada should remain the Senate whatever changes we might decide to make to its functions and/or the way people are appointed thereto . . .

It was argued that this new Senate then, hopefully by most of the participants elected, would have a general suspensive veto on federal legislation and federal-provincial agreements in particular, but that there would be a specific override formula which would require repassage by the House of Commons, but allow the House of Commons to override a decision probably by an extraordinary majority or some other measure. That was never agreed upon. It was specified by many people, but there did not seem to be very many people who would support any one recommendation.

It was also argued, as in the House of the Federation proposal, that a useful activity for the Senate might be to ratify treaties. Particular stress was given on the need for the Second Chamber to give advice and consent on appointments to all federal regulatory agencies and Crown corporations. That is picked up in part from the House of the Federation proposal, but I think you will appreciate the change in emphasis there.

It was also argued that they should not, as is currently the case, have the power to initiate money bills. There was considerable concern about the recommendations in the House of the Federation regarding the override of the House of Commons on the procedures, make-up and activities of the Second Chamber. It was argued that the Second Chamber should be able to set its own agenda and discipline its own members, unlike the proposals for a House of the Federation.

Argument was also made that it is probably not possible, although the House of the Federation proposal tries many of the suggestions made in the House of the Provinces proposals, to try to safeguard the rights and privileges of Quebec, assuming that they have those rights and privileges. It was felt that it was probably not possible to safeguard for a single province,

[Translation]

ce point, on s'est en général mis d'accord pour dire que l'on devrait étudier sérieusement la possibilité d'élire le Sénat, même si cela limitait d'une certaine façon les principes du gouvernement parlementaire que nous connaissons. On a cru que c'était la solution unique de remplacement aux propositions concernant la Chambre des provinces et qu'il fallait donc l'adopter; il fallait le faire; et même si cela devait violer certains principes de gouvernement parlementaire, c'était tout de même un élément nécessaire pour le Canada de l'avenir.

On a proposé d'accorder certains pouvoirs à cette Chambre haute élue, pouvoirs qui lui donneraient une influence considérable, même si elle était limitée, en matière de législation nationale et d'accords fédéraux-provinciaux.

Soit dit en passant, on a décidé, presque à l'unanimité, d'appeler cette deuxième Chambre le Sénat; on a cru qu'il ne serait pas bon, que cela ne donnerait même rien que de remanier le vocabulaire à ce niveau; donc, que la deuxième Chambre soit toujours connue sous le nom de Sénat, quelque changement qu'on puisse apporter à ses fonctions ou à la façon dont les gens y seraient nommés.

Donc, et grâce à la plupart des participants y élus, espérons-nous, ce nouveau Sénat aurait un pouvoir général de veto sur toute législation fédérale et sur tout accord fédéral-provincial, en particulier, mais il y aurait aussi une formule palliative exigeant réadoption par la Chambre des communes d'annuler toute décision de veto grâce, probablement, à un vote majoritaire extraordinaire ou à quelque autre mesure. Il n'y a jamais eu d'entente à ce sujet. C'est une proposition qui a été avancée par bien des gens, mais aucune des propositions n'a semblé jouir de la faveur de la majorité.

Comme pour la proposition concernant la Chambre de la fédération, on a cru aussi que le Sénat pourrait peut-être ratifier les traités. On a aussi précisé que la deuxième Chambre devrait être saisie de toute nomination aux organismes de réglementation fédéral, ainsi qu'aux sociétés de la Couronne, et y donner son assentiment. Cela reprend en partie la proposition concernant la Chambre de la fédération, mais vous voyez bien que l'accent n'est pas mis au même endroit.

On a avancé aussi que cette Chambre, contrairement à la situation actuelle, ne devrait pas avoir les pouvoirs nécessaires pour préparer des projets de lois financières. On a aussi fait part de certains doutes concernant les recommandations que pourrait faire la Chambre de la fédération concernant ce pouvoir de veto qu'elle aurait contre la Chambre des communes en matière de procédure, de composition et d'activité de la deuxième Chambre. On est d'avis que la deuxième Chambre devrait pouvoir choisir son propre programme de travail et voir à la discipline de ses propres membres, contrairement à ce qui est proposé pour la Chambre de la fédération.

On a dit aussi qu'il ne serait probablement pas possible, même si les propositions concernant la Chambre de la fédération reprennent une partie de celles qui ont été faites concernant la Chambre des provinces, d'essayer de protéger les droits et privilèges du Québec, dans le cas où le Québec aurait ces droits et privilèges. On a cru qu'il serait probablement impossi-

[Texte]

whether it be Quebec, New Brunswick, or Manitoba, their rights through the delineation of senatorial powers and activities; that this probably was not the place to guarantee the rights of provinces through some action of a Second Chamber, but rather that should be in the constitution itself, as are for example language rights in the proposal before us.

Also the question of inalienable rights came up and I will get to those in a few moments, but it was argued that this should not be done in the Second Chamber as many people try to do it. This should be within the constitution itself and be subject then to some kind of amendment formula that would be developed.

Now, with specific reference, and once again we talked about the House of the Federation or a Second Chamber of the Senate or whatever, the arguments about the House of Commons came up and specific recommendations were made in each of our four meetings. They were, and I am looking now at point 12 on page 18 "that House of Commons reform in the area of fixed election dates is a necessity"; that we need fixed election dates. By the way, this was not projected simply onto the national government, but it was argued that it should also take place within the provincial governments, that this would be a change which could take place and would provide a certain amount of continuity that presently does not exist.

• 1015

The second point was that votes of confidence in the House of Commons, specific votes of confidence, should be utilized rather than allowing the government of the day to determine whether a vote of confidence is taking place on a specific piece of legislation. Those were two proposals that came up time and again with regard to the House of Commons. There were also others but they did not seem to surface as often as these two proposals in our discussions.

Dealing now with the question of implementation, once again, and I will stress this from the beginning of my remarks, there was considerable concern over unilateral action on the part of the national government and it was opposed very strongly. It was argued that such unilateral action would—and we have now found since yesterday that in fact it would do this, if you look at point 3 in our document—precipitate court action at the highest level and regardless of the outcome of that court decision probably result in a high level of bitterness and, in fact, further exacerbate the very problems that this bill is trying to solve within our country, that even the court action itself would not solve this but further exacerbate the problems of constitutional change in this country.

The idea of a constitutional assembly was discussed in each of the four meetings and was rejected. It was argued that the elected representatives were the people who must initiate, not necessarily initiate but must conclude the constitutional debate by concrete proposals and actions for constitutional change, that some kind of constitutional assembly was not an appropriate forum in which those decisions should be made.

[Traduction]

ble de sauvegarder les droits d'une seule province, qu'il s'agisse du Québec, du Nouveau-Brunswick ou du Manitoba, en précisant les pouvoirs et activités du Sénat; qu'on ne garantisse pas les droits des provinces grâce à certains gestes qui pourraient poser une deuxième Chambre, mais que ces garanties devraient être inscrites dans la constitution elle-même, comme le sont, par exemple, les droits linguistiques dans la proposition que nous étudions.

On a aussi soulevé la question des droits inaliénables, et j'y viendrai dans quelques instants, et on a dit que cela ne devrait pas relever de la deuxième Chambre, comme le proposent plusieurs. Cela devrait se trouver dans la constitution elle-même, et assorti d'une formule d'amendement qu'on pourrait proposer.

Plus précisément, et encore une fois, nous avons parlé de la Chambre de la fédération ou d'une deuxième Chambre, ou du Sénat, comme vous le voulez, notre débat a porté sur la Chambre des communes et certaines recommandations bien précises ont été faites pendant chacune de nos quatre réunions. On a proposé, au numéro 12 de la page 18, que «la réforme de la Chambre des communes dans le domaine des élections à date fixe est une nécessité»; c'est-à-dire qu'il doit y avoir des élections à date fixe. Soit dit en passant, cette proposition ne vaut pas seulement pour le gouvernement national, elle vaut aussi pour les gouvernements provinciaux; c'est un changement qui peut se faire et qui donnerait une certaine continuité qui n'existe pas à l'heure actuelle.

Deuxièmement, on devrait se servir de votes de confiance à la Chambre des communes, de votes de confiance précis, plutôt que de permettre au gouvernement du jour de décider si un vote de confiance porte sur un projet de loi précis. Voilà deux propositions qui sont souvent revenues en ce qui concerne la Chambre des communes. Il y en a eu d'autres, mais elles ne semblaient pas revenir aussi souvent que ces deux dernières.

En ce qui concerne l'application de cela, encore une fois, et je répète un peu ce que je disais au début, on s'est beaucoup inquiété de cette action unilatérale que prend le gouvernement national et on s'y est fortement opposé. On a dit,—et depuis hier nous avons vu que ce serait le cas, si vous étudiez le numéro 3 de notre document,—qu'une telle action unilatérale aurait pour conséquence un affrontement devant les tribunaux de plus haute instance et que, nonobstant la décision rendue par le tribunal, il y aurait probablement un climat de forte amertume qui, en vérité, rendrait pire encore les problèmes de notre pays qu'on essaie de résoudre grâce à ce projet de loi, que la décision du tribunal ne résoudrait cette situation en rien, mais qu'elle rendrait pires encore les problèmes concernant le changement constitutionnel au pays.

L'idée d'une assemblée constitutionnelle a fait l'objet d'une discussion pendant chacune des quatre réunions et a été rejetée. On a dit que les représentants élus devaient non pas nécessairement nous proposer le débat constitutionnel, mais que celui-ci devait se résoudre grâce à des propositions et à des actions concrètes menant au changement constitutionnel.

[Text]

There was considerable discussion about the Victoria formula, the suggestions that have been made in the recent federal government document on the constitution and constitutional amendment. This precipitated discussion of the concept of regions, as found in the Victoria Charter, as in fact found in the existing British North America Act with regard to the Senate. There seemed to be a general consensus that the meaningful political regions in the country are those that coincide with provincial boundaries and that any time we try and change that for a purpose of instituting an amending formula, structuring a national institution or whatever, if we do not recognize formally provincial boundaries then the distortion that takes place is often greater than the simplicity that seems to result from a four or five region concept.

It was also pointed out that there is a real inconsistency in Bill C-60 in dealing with the concept of region in particular. In one instance they talk about four regions and in other instance they talk about five regions. There was the general feeling generated in our discussions that the meaningful political boundaries in this country are provinces, that we might just as well recognize that we do not have four regions nor five regions but that we have 10 political regions in this country, or 12, depending on how you look at the Yukon and the Northwest Territories, and that should be recognized when we deal with constitutional amendments, national institutions and the structuring of any national institutions.

There were some fairly specific recommendations about how we develop an amending formula. There was a general feeling that we should not give up on the establishment of an amending formula, that it has been a long, tedious, arduous process but that the country and the governments of the day have come very close in the past decade to establishing an amending formula and that that process should take place, that in fact this should be brought to a conclusion and this was probably the necessary initial stage in the constitutional debate, that the amending formula must come before the change of national institutions, and an amending formula must come before any final decisions are made about a division of powers.

In this regard there was a specific proposal which I think you may find interesting and that was that rather than looking at Canada as four or five regions, as has been traditionally the case, perhaps we should take a look at one of the aspects of Bill C-60 which identifies provinces as being small, intermediate or large on the basis of population, that perhaps it is more meaningful in looking at an amending formula to lump provinces together as to their general population size than it is with their geographic position on the map. In this regard, then, one could develop three categories: a category of small provinces, consisting of six provinces, those with a population of approximately 1 million or less; two intermediate provinces, those being provinces with approximately 2 million people; and large

[Translation]

qu'une assemblée constitutionnelle n'était pas le lieu où devait se prendre ce genre de décision.

Il y a eu des débats importants concernant la formule de Victoria, les propositions qui ont été faites dans le récent document du gouvernement fédéral portant sur la constitution et les amendements qu'on pourrait y apporter. C'est ce qui a précipité le débat sur l'idée des régions comme on l'a trouvé dans la Charte de Victoria et comme on l'a trouvé aussi dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique actuel, en ce qui concerne le Sénat. En général, on semblait s'entendre pour dire que les régions politiques importantes du pays se trouvent déjà limitées par les frontières actuelles des provinces et que si nous voulions changer cela aux fins d'une formule d'amendement, mise sur pied d'un organisme national, ou autre chose, et si, en même temps, nous ne reconnaissons pas formellement les frontières provinciales, alors, la distorsion entraînée par tout cela semblerait souvent plus grande que la simplicité apparente qui résulterait de cette idée de quatre ou cinq régions.

On a aussi souligné que le Bill C-60 manque de suite logique lorsqu'il est question de l'idée des régions, en particulier. Il est d'abord question de quatre régions et on y parle ensuite de cinq régions, un peu plus loin. En général, nos débats nous ont amenés à la conclusion que les provinces imposent les frontières politiques importantes dans notre pays et que mieux vaut reconnaître que le pays n'est pas divisé en quatre ou cinq régions, mais qu'il existe dix régions politiques dans notre pays, ou douze, selon ce qu'on pense du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, et qu'on ne devrait pas oublier cela lorsqu'il est question d'amendements constitutionnels, d'organismes nationaux ou de la création d'organismes nationaux.

Il y a eu certaines recommandations plutôt précises sur la façon de trouver une formule d'amendement. En général, on a cru qu'on ne devrait pas abandonner l'idée d'une formule d'amendement, que le chemin parcouru a été long, fatigant et dur, mais que le pays et les gouvernements du jour, pendant la dernière décennie, ont presque réussi à trouver une formule d'amendement et que l'amendement devrait se faire; qu'on en vienne à une conclusion à ce propos et que c'était probablement l'étape initiale nécessaire pour tout ce débat constitutionnel, que la formule d'amendement doit être adoptée avec tout changement de nos organismes nationaux et qu'elle doit venir avant qu'on ne prenne de décisions finales concernant la répartition des pouvoirs.

A cet égard, il y a une proposition précise, que vous trouverez peut-être intéressante, portant qu'au lieu d'étudier le Canada du point de vue de quatre ou cinq régions, comme cela a traditionnellement été le cas, peut-être devrions-nous étudier un des aspects du Bill C-60 qui propose que les provinces soient tenues pour petites, moyennes ou grandes, selon leur population, et qu'il vaut peut-être mieux, question de formule d'amendement, réunir les provinces en se fondant sur l'importance de leur population plutôt que sur leur situation géographique. On peut ainsi constituer trois catégories, dont la première serait composée de six petites provinces, soit celles dont la population est d'environ un million ou moins, la deuxième comprendrait deux provinces intermédiaires, soit

[Texte]

provinces, Ontario and Quebec, those provinces having more than 5 million people.

• 1020

It was also felt that there had to be a fourth category, of course, and that was the federal government itself, the national government, the House of Commons and the executive. There were suggestions about the use of a referendum. There were those who argued strongly against it as being contrary to the traditions of Canada. There were those who argued in favour of it as a necessary element of a new amending formula. The tendency tended to come down in favour of using a referendum or at least providing for the use of a referendum under certain circumstances. Those recommendations are quite specific and are found on pages 21 and 22.

I think at this point, Mr. Chairman, I will conclude my remarks.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Dr. Elton. We will start the questioning then. The first one on my list is Mr. Lee.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to thank the representatives from the Canada West Foundation for appearing in front of the Committee. I found the briefs this morning and the discussions very enlightening and very interesting. I would like to start off, however, with a couple of very general questions to Mr. Roberts; it is indeed a pleasure to see him here in front of the Committee.

In your discussions, particularly amongst the members of your Council of Representatives from Western Canada, the feelings that often I receive about Bill C-60 and the whole issue of constitutional reform is that it is primarily a sort of Quebec issue and that it is really involving Quebec and Central Canada and really has nothing to do with Western Canada. I am wondering what your personal impressions are or if you could speak on behalf of the Foundation and what were the general impressions that you gathered amongst your discussions with those representatives of the Council from Western Canada.

Mr. Roberts: I can speak on that particular question quite straightforwardly because we have addressed ourselves to it and it is not one of the details of Bill C-60 or the matters that have come up that have not been addressed by our Foundation. Our Foundation has indeed addressed itself to that particular issue. It is unfortunate if you have the impression that the Canada West Foundation believes a constitutional reform is something that has been brought about or is necessary because of a "Quebec situation."

The Canada West Foundation indeed initiated its studies in this area well before the famous November 6 election. Its first documents were in production before that time. The concern was at that time and still is that regions like our own, provinces like the four Western Provinces, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia, do not have in the

[Traduction]

celles dont la population est autour de deux millions, et enfin, les deux grandes provinces, l'Ontario et le Québec, dont la population dépasse cinq millions.

On a pensé qu'il fallait en outre une quatrième catégorie, soit celle du gouvernement fédéral lui-même, c'est-à-dire le gouvernement du pays, qui comprend la Chambre des communes et l'exécutif. Il a été question de procéder par voie de référendum. Certains s'y opposaient fortement parce qu'une telle procédure allait à l'encontre des traditions canadiennes. Ceux qui préconisaient l'idée étaient d'avis que c'était un élément nécessaire à une nouvelle formule d'amendement. On penchait généralement en faveur du recours au référendum, ou du moins de la possibilité d'y avoir recours dans certaines circonstances. Nos recommandations à ce propos sont très précises et se trouvent aux pages 21 et 22.

Je termine ici mes remarques, monsieur le président.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Je vous remercie, monsieur Elton. Nous allons donc passer immédiatement aux questions. Le premier à prendre la parole sera M. Lee.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président. Je tiens à remercier les représentants de la Canada West Foundation d'avoir bien voulu venir témoigner au Comité. J'ai trouvé très instructifs et très intéressants les mémoires présentés ce matin, ainsi que les échanges de vues qui ont suivi. J'aimerais commencer cependant par poser quelques questions très générales à M. Roberts, que je suis vraiment très heureux de voir ici ce matin.

D'après les discussions qui ont eu lieu, surtout parmi les membres de votre conseil des représentants de l'Ouest canadien, je crois déceler le même sentiment dont on m'a souvent fait part au sujet du Bill C-60, à savoir que toute cette question de la réforme constitutionnelle est surtout une affaire entre le Québec et le Canada central, et n'a finalement rien à voir avec l'Ouest canadien. J'aimerais savoir ce que vous en pensez personnellement ou encore, si vous pouvez parler au nom des membres de votre Fondation, quelles sont les impressions générales que vous avez pu recueillir parmi les représentants du conseil de l'Ouest canadien.

M. Roberts: Je peux facilement vous en parler, car bien que notre Fondation ait laissé de côté certains détails du Bill C-60, c'est l'une des questions que nous avons examinées. Je suis vraiment désolé que vous ayez l'impression que la Canada West Foundation croit qu'une réforme constitutionnelle est venue sur le tapis ou est devenue nécessaire à cause de la situation au Québec.

La Canada West Foundation avait en effet commencé à étudier la question bien avant les fameuses élections du 6 novembre. Nous avions déjà commencé à publier certains documents bien avant cette date. Nous étions préoccupés, tout comme maintenant encore, du fait que des régions comme la nôtre, c'est-à-dire les quatre provinces de l'Ouest, le Manitoba,

[Text]

Government of Canada, in the Parliament of Canada, the kind of political muscle that they must have and the growing areas, such as Western Canada, have not been recognized in the governing system of this country.

Once again, just to generalize, it was very much a high-priority item with the Canada West Foundation that the nation does examine its Constitution and its method of government very quickly to provide to the Western Canadian region, but we recognized other regions were having equal concerns, the kind of regional import, muscle, whatever you want to call it, in the Parliament of Canada that is necessary in order to meet the concerns of those regions.

• 1025

Mr. Lee: I did not mean to imply that the Canada West Foundation held the opinion that with Bill C-60, the whole issue was a Quebec issue. What I meant to say was that I sense that that is the general feeling often when I am travelling through Western Canada and I was just wondering how the association felt about that; and I think you have answered that.

I think you have very clearly indicated that probably the thing that we out West want very much is more regional input within the federal institutions because economic power has shifted westward. Actually, in my own province and in the Province of Alberta, some political commentators have asked what point there is in going through constitutional reform when the Province of Alberta, in effect, has it in the bag, and that, really, the changes have already been made, that the real things are already happening notwithstanding a change.

You talked about regional input as probably being the more important thing. You also talked about the special needs of Western Canada. Do you see very much of this being met in the present bill?

Mr. Roberts: No.

Mr. Lee: That is fine. But would you care to elaborate on that, because it seems to be a very candid answer?

Mr. Roberts: Certainly. I would like to elaborate on it in this way . . .

Mr. Lee: Well, what things would you like to see in there that are not in there?

Mr. Roberts: I would like to elaborate on it in this way, by pursuing the comments made by Dr. Elton about the views of the four colloquia held in the four capital cities of the four Western provinces which I find more and more to be really the strong views that are held by thinking Western Canadians on this topic.

Dr. Elton referred to the House of the Federation as being a massive traffic jam, and I have difficulty, as you know, Mr. Lee, determining to which province I owe my loyalty as I was raised in Manitoba, I live in British Columbia and I work in Alberta, so when I say "we", I am talking about Western Canada now.

[Translation]

la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, n'ont pas au gouvernement du Canada, au Parlement du Canada, le genre de puissance politique qui revient à des régions en plein essor comme l'Ouest canadien, que le pays n'a pas reconnu à sa juste valeur dans son mécanisme de gouvernement.

Nous admettons que d'autres régions pouvaient avoir les mêmes préoccupations, mais la toute première priorité de la Canada West Foundation était que le pays devait examiner sa constitution et son mode de gouvernement le plus tôt possible, afin de donner à la région de l'Ouest canadien le genre de puissance qui lui est nécessaire au Parlement du Canada afin de répondre aux préoccupations de cette région.

M. Lee: Je ne voulais pas insinuer que la Canada West Foundation était d'avis que toute la question du Bill C-60 ne concernait que le Québec. Je voulais simplement dire qu'en parcourant l'Ouest canadien, j'ai perçu ce sentiment général, et je me demandais ce qu'en pensait l'association, et je pense que vous avez répondu.

Vous avez bien dit que ce à quoi nous tenions probablement le plus dans l'Ouest, c'est à une participation accrue de la région dans les institutions fédérales, étant donné que le pouvoir économique s'est déplacé vers l'ouest. Dans ma propre province, ainsi qu'en Alberta, en fait, des commentateurs politiques ont demandé pourquoi il faut se donner la peine de procéder à une réforme constitutionnelle quand la province de l'Alberta a déjà trouvé sa propre solution et apporté les modifications nécessaires, et que tout cela se produit déjà, avant même la réforme.

Vous avez dit que la participation régionale était probablement l'élément le plus important. Vous avez également parlé des besoins particuliers de l'Ouest canadien. Pensez-vous que le présent projet de loi répond à une grande partie de vos attentes?

M. Roberts: Non.

M. Lee: C'est bien. Pourriez-vous vous expliquer davantage, car c'est une réponse très franche que vous venez de donner?

M. Roberts: Certainement. J'aimerais vous expliquer ainsi . . .

M. Lee: Quels éléments voudriez-vous y ajouter?

M. Roberts: J'aimerais vous l'expliquer en faisant suite aux observations de M. Elton au sujet des opinions exprimées lors des quatre colloques tenus dans chacune des capitales des quatre provinces de l'Ouest, car je constate de plus en plus que c'est vraiment l'opinion définie des Canadiens de l'Ouest qui réfléchissent à cette question.

M. Elton a parlé de la Chambre de la fédération comme d'un embouteillage colossal. Il m'est assez difficile, personnellement, de choisir à quelle province accorder ma loyauté, car, comme vous le savez, monsieur Lee, j'ai été élevé à Manitoba, j'habite en Colombie-Britannique, et je travaille en

[Texte]

We have some very real problems that exist in Western Canada that must be addressed, and they must be addressed by the Parliament of Canada. But we have very great concerns, as you all understand, about our lack of muscle in the Parliament of the country.

We have, as you recognize, a very fast-growing area in terms of population and in terms of wealth; we have enormous potential because of the huge natural resources base as well as the six million population of Western Canada; and the concern is, quite frankly, that the mood in Western Canada is already beginning to turn into one that is not pleasant: the anti-national government mood. The anti-federal government mood is one that is growing and though I do not want to sound alarmist in any way, the events in Quebec have served as a model for Western Canadians to look at as a way of getting some attention to their problems.

Now, those of us who do not want to see any action taken that would be unnecessarily strong or unnecessarily combative, are really plugging for a review of and a redraft of the Constitution of Canada by a method that will provide regional input, regional strength into the Parliament of Canada.

Now, your question was: "Do we see in Bill C-60 an outlet for this?" The answer is, through these colloquia, that we saw none, that the House of the Federation really was not given—First of all, there was not much approval of the method by which the members would be appointed to the House. Secondly, there was no approval, that I could see, of the powers of that House. The House would not have the strength the present Senate has, it would not have the right to reject legislation, it would not have the power of veto, it would not have the many powers that the present Senate has—it does not use them too often, but it does have them. So we see no amelioration of the great Western concern coming from Bill C-60.

Mr. Lee: It is interesting, though—I agree with you with respect to your remarks about the House of the Federation—that in your conferences the majority of the people, in effect, rejected the concept of the House of the Provinces as you originally conceived it. You have gone somewhat back, although it does not seem to be all that clear, towards the concept of an elected Senate.

Really, the key, it seems to me, is your discussion of the particular powers that that particular upper chamber would have, which is probably much more important than the style and the content of the representation.

I am not sure, because the whole question that we invite you to face is the issue of how we can brokerage the regional powers and interests here in the national government. The remarks that you have made were very strong and very emotional and are very understandable, coming from the West, but why was there not that much more feeling for the House of the Provinces? The people seem to reject that concept. It is more a question as to why, I suppose.

[Traduction]

Alberta; aussi, quand je dis «nous», je parle de tout l'Ouest canadien.

Nous faisons face à de véritables problèmes dans l'Ouest canadien, et c'est le Parlement du Canada qui doit se pencher sur ces problèmes. Comme vous le comprenez tous, nous sommes fortement préoccupés par notre manque de pouvoir au Parlement du pays.

Vous admettez que notre région est en plein essor économique en même temps que démographique; nous avons un potentiel énorme à cause de nos ressources naturelles considérables, aussi bien que par les six millions de personnes qui habitent l'Ouest canadien. Nous sommes donc franchement inquiets de voir se développer dans l'Ouest canadien une ambiance qui n'est pas plaisante, à savoir une ambiance hostile au gouvernement central. Je ne veux pas paraître alarmiste, mais cette ambiance hostile au gouvernement fédéral est en train de se répandre, et les événements qui se sont produits au Québec peuvent servir de modèle aux Canadiens de l'Ouest, qui y verraient là un moyen d'attirer l'attention sur leurs problèmes.

Ceux d'entre nous qui ne veulent pas qu'on prenne des mesures inutilement extrémistes et inutilement agressives travaillent d'arrache-pied à obtenir une révision de la constitution du Canada, afin que le nouveau libellé permette une participation des régions au Parlement du Canada, où elles auraient un certain pouvoir.

Vous avez demandé si, selon nous, le Bill C-60 répondait à cette aspiration. Je vous répondrai qu'à la suite de ces petites réunions, nous avons conclu que non, que la Chambre de la fédération n'a pas reçu... Premièrement, on n'a pas approuvé de méthode par laquelle les membres seraient nommés à la Chambre. Deuxièmement, on n'a pas approuvé, à ma connaissance, les pouvoirs de cette Chambre. Elle n'aurait pas l'importance du Sénat actuel, elle n'aurait pas le droit de rejeter des lois, ni d'imposer son veto, elle n'aurait pas les nombreux pouvoirs que détient le Sénat présentement... même s'il ne s'en sert pas très souvent, il les a. Nous ne voyons donc aucune amélioration dans le Bill C-60 répondant à la grande inquiétude de l'Ouest.

M. Lee: Il peut être intéressant, cependant—je suis d'accord avec vos remarques concernant la Chambre de la fédération—de remarquer qu'au cours de vos conférences, la majorité des personnes ont, en réalité, rejeté la notion de Chambre des provinces telle que vous l'aviez conçue au départ. Vous êtes un peu revenu sur vos pas, même si ce n'est pas très clair, vers le concept d'un Sénat élu.

Ce qui est vraiment essentiel, à mon avis, c'est votre discussion des pouvoirs particuliers que cette Chambre haute particulière aurait, ce qui est probablement plus important que le style et le contenu de la représentation.

Je ne suis pas certain, car cette question que nous vous présentons, c'est celle de savoir comment nous pouvons partager les pouvoirs avec les intérêts régionaux, ici, au gouvernement national. Vos remarques étaient très fortes, très émotives et très compréhensibles, puisqu'elles viennent de l'Ouest, mais pourquoi n'y a-t-il pas plus de sympathie pour la Chambre des provinces? La population semble rejeter cette notion. Il s'agit plutôt de savoir pourquoi, je suppose.

[Text]

Mr. Roberts: The rejection of the House of the Provinces concept by some people was, by and large, because of the concern about creating a new power bloc and, indeed, giving to the premiers of the Western provinces, or all provinces, a new power in addition to that which they now hold and in addition to that which they have gained through the First Ministers' Conferences.

Your first comment, I think, deserves a little attention too. To me—and this was expressed a number of times at our colloquia—something extremely important to the success of the upper chamber is the calibre of the people who do arrive. Therefore, it is extremely important to determine, to locate, and to use the best possible method to get into the second chamber people of the highest possible calibre. And that second chamber, even if its powers are not used regularly, or even if the powers given to it are not extremely great, because of the very fact that it is there, that it exists and can serve as an outlet, can serve as a brokerage house, can serve as spokesman for the issues of the people of the regions, will serve a very useful purpose. It will help to ameliorate these very considerable, I suppose they would be called very considerable "disturbances" in our federal system, the very considerable concerns of the people who live in what we call the hinterland, whether it be in British Columbia or Nova Scotia. Their concerns are not being heard in the central Parliament in the centre of Canada and we are being outweighed at all times on all decisions.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr. Lee. Your time has expired.

Senator Forsey.

• 1035

Senator Forsey: Thank you, Mr. Chairman. There are a number of points I would like to raise. First of all, have you considered in your proposals for fixed election dates what would happen if there were a tie in general elections? There could perfectly easily be. We have got an even number of members. You see, if you get a tie then it may prove absolutely impossible to elect a Speaker, in which case Parliament simply cannot function. You cannot have a motion moved.

Miss MacDonald: That happened in Prince Edward Island.

Mr. Elton: Yes. There was in fact consideration, not of this particular example that you raise but also the need for the maintenance of some responsible government. What happens if you have fixed election dates and a government is defeated two years into a four-year term? It no longer has the support of the majority of the House of Commons, whether it is because of a backbench revolt or whatever within its own party.

The argument here was that you should have as a general rule fixed elections in that you could put in a constitution

[Translation]

M. Roberts: Le rejet de la Chambre des provinces par certaines personnes résultait en grande partie du fait qu'il fallait créer un nouveau pouvoir et donner en réalité aux premiers ministres des provinces de l'Ouest, ou à toutes les provinces, un nouveau pouvoir, en plus de celui qu'ils détenaient déjà et de celui qu'ils ont gagné à la suite des conférences des premiers ministres.

A mon avis, votre première remarque mérite aussi un peu d'attention. Je crois—et ce fut mentionné à plusieurs reprises au cours de nos colloques—que ce qui est extrêmement important pour le succès de la Chambre haute, c'est le calibre des personnes qui y viennent. Par conséquent, il est essentiel de déterminer, de localiser et d'utiliser la meilleure méthode possible pour faire entrer dans cette seconde Chambre des personnes du plus haut calibre possible. Cette seconde Chambre, même si ses pouvoirs ne sont pas exercés régulièrement, ou même s'ils ne sont pas extrêmement étendus, du simple fait qu'elle existe, peut servir de débouché, d'une Chambre de partage, de porte-parole pour les problèmes des personnes au niveau régional; son rôle est donc très utile. Elle peut aider à améliorer ce que nous appelons, je suppose, les «perturbations» très considérables qui existent dans notre système fédéral, les inquiétudes très importantes des personnes qui vivent dans ce que nous avons appelé l'arrière-pays, que ce soit en Colombie-Britannique ou en Nouvelle-Écosse. Le Parlement central, qui est au centre du Canada, ne connaît pas leurs ennuis, et lorsqu'il s'agit de décisions, il a toujours plus de poids que nous.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Lee. Votre temps est écoulé.

Sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Merci, monsieur le président. J'aimerais soulever un certain nombre de questions. Tout d'abord, avez-vous songé, dans vos propositions concernant les élections à date fixe, à ce qui se produirait si les candidats obtenaient un nombre égal de suffrage? Cela peut très bien se produire. Il y a un nombre pair de députés et s'il y avait un nombre égal de suffrages, il serait absolument impossible d'élire un Orateur, et dans ce cas, le Parlement ne pourrait simplement pas fonctionner. Nous ne pourrions pas approuver une motion.

Mlle MacDonald: Cela s'est produit dans l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Elton: Oui. Cela a été pris en considération, non pas pour l'exemple que vous soulevez, mais dans le cas de la nécessité de maintenir le gouvernement responsable. Que se produit-il si vous avez des élections à date fixe et qu'un gouvernement est défait après deux ans, au cours de son mandat de quatre ans? Il n'a plus l'appui de la majorité à la Chambre, que ce soit à cause d'une révolte des députés d'arrière-ban, ou de toute autre question au sein de son propre parti.

L'argument présenté, c'est qu'il faudrait avoir une règle générale concernant les élections fixes, prévoyant des excep-

[Texte]

specific exceptions wherein you could hold an election after two years, or, in your instance, after three months, if necessary. That would be in part the prerogative of the Crown to determine that. But the idea of fixed elections was not to reject totally the concept of responsible government.

Senator Forsey: Well, I am glad to hear that. I draw your attention to another thing, another situation that occurred in July, 1911. As I said the other day, I am probably the only person in this room old enough to remember the election in 1911. I see my colleague, Senator Beaubien there; he probably remembers it as well as I do, or better. But there are not very many of us around now who remember it.

In 1911 what happened was that you had a government with a clear majority in the House of Commons that brought in the reciprocity agreement. The Conservative Party decided that this was not in accordance with the rule of the people of the country and it obstructed, obstructed, obstructed and finally forced the government by obstruction to appeal to the people, and the people promptly rejected the government and the reciprocity agreement. Now that seems to me to be a very important part of responsible government. There was not a case there of the government being defeated. They could have bulldozed the thing right through because they had not only a servile majority in the House of Commons but a servile majority in the Senate. So what would you do about a situation like that?

Mr. Elton: I am not sure, Mr. Senator, how that refers to a fixed election date?

Senator Forsey: I beg your pardon?

Mr. Elton: How does that refer to the concept of fixing elections?

Senator Forsey: Well, Sir Wilfred would not have been able to have a dissolution until another year passed, by which time we would have got the reciprocity agreement through and the electors would have had to put in a government that could overturn the thing and repeal it.

I think you had better think very carefully about this fixed election date, because it is one that keeps coming up all the time. Sometimes it comes from the Conservatives, in moments of temporary mental aberration, and sometimes from the NDP, also presumably in moments of temporary mental aberration, but it needs very careful looking—at because even if you have introduced a qualification that if a government is defeated on a motion of non-confidence it ought to have a dissolution, that may be precisely the time when it ought not to have a dissolution because there may be an alternative government in the House of Commons perfectly capable of carrying on, and no great question of public policy at issue at all.

Mr. Elton: Well, I guess then, Mr. Senator, the question is whether we are going to the people to make that decision or whether you wish it to be made within the caucuses of the House of Commons. The argument here is that it should go in that instance to the people and they should make that decision.

[Traduction]

tions précises à la constitution. Ainsi, vous pourriez tenir une élection après deux ans ou, dans votre cas, après trois mois, si nécessaire. La Couronne aurait le privilège d'en décider. La notion d'élections fixes ne veut pas rejeter totalement celle d'un gouvernement responsable.

Le sénateur Forsey: Je suis content de vous l'entendre dire. Je voudrais attirer votre attention sur une autre chose, une autre situation, qui s'est produite en juillet 1911. Comme je l'ai dit l'autre jour, je suis probablement la seule personne dans cette pièce qui soit suffisamment âgée pour se souvenir de l'élection de 1911. Je vois mon collègue, le sénateur Beaubien; il s'en souvient probablement aussi bien que moi, peut-être mieux même. Nous ne sommes pas plusieurs ici dans ce cas.

En 1911, nous avions un gouvernement ayant une majorité bien établie à la Chambre des communes qui a présenté l'accord de réciprocité. Le parti conservateur décida alors que ce n'était pas conforme à la volonté du peuple et décida de faire obstruction, et encore obstruction, pour finalement forcer le gouvernement à faire appel à la population. La population rejeta le gouvernement et l'accord de réciprocité. A mon avis, c'est une partie importante d'un gouvernement responsable. Ce n'était pas le cas d'un gouvernement qui a été défait; il aurait pu l'imposer de force, car non seulement il avait une majorité servile à la Chambre des communes, mais une majorité servile également au Sénat. Que feriez-vous dans une situation semblable?

M. Helton: Je ne suis pas certain, monsieur le sénateur, que cela se rapporte à la question d'une élection à date fixe.

Le sénateur Forsey: Pardon?

M. Elton: Comment cela se rapporte-t-il à la notion d'une élection à date fixe?

Le sénateur Forsey: Eh bien, sir Wilfred n'aurait pu obtenir de dissolution avant qu'une autre année se soit écoulée, l'accord de réciprocité aurait donc pu être adopté par la suite, et les électeurs auraient dû élire un gouvernement pouvant changer cela, révoquer l'accord.

Je pense que vous devez examiner cette question des élections à date fixe très sérieusement, car elle revient toujours. Parfois, elle est présentée par les conservateurs à des moments d'aberration mentale temporaire, et parfois, par le NPD, probablement aussi à des moments d'aberration mentale temporaire, mais nous devons être très attentifs. Même si vous aviez prévu une restriction, si un gouvernement était défait à la suite d'une motion de non-confiance, il faudrait qu'il y ait dissolution, et ce serait probablement précisément le moment où il ne devrait pas y avoir de dissolution, car il pourrait y avoir un gouvernement de rechange à la Chambre des communes parfaitement capable de poursuivre la tâche, et aucune grande question de politique publique débattue.

M. Elton: Eh bien, il s'agit de savoir, monsieur le sénateur, si nous devons nous adresser au peuple pour prendre cette décision ou si vous voulez qu'elle soit prise au sein des caucus de la Chambre des communes. L'argument présenté ici, c'est qu'il faudrait, dans ce cas, s'adresser au peuple, qui aurait à prendre la décision.

[Text]

Senator Forsey: But we better spell it out pretty carefully then, because fixed dates for elections are just that. As my old friend, the Honourable J. M. Macdonnell—and I hope the reporters will get it properly this time, M-a-c-d-o-n-n-e-l-l—said, “if you just take fixed dates for elections you are putting an end to responsible government”. He put that to some of his jealous Conservative friends when they produced this nostrum and they were considerably taken aback.

Now, the second thing I would like to ask you, and I hope I have time, Mr. Chairman, to ask one more question.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Yes, you have.

Senator Forsey: You speak of having an equal number of senators from each province. Have you really thought about what that means? Are you proposing that there should be, for example, four senators from Prince Edward Island, four from Quebec, four from Ontario and so on, or are you proposing that there would be twenty-four senators from Prince Edward Island, twenty-four from Quebec and twenty-four from Ontario and so on? Are you really serious about this thing? It seems to be completely impossible to persuade anybody of provincial opinion to accept a reduction in representation in the Upper House and, on the other hand, if you say, “Well perhaps we can persuade them to do that” and you have got this equality of Prince Edward Island or Newfoundland, my own native province, with Ontario and Quebec, do you think Ontario and Quebec for one moment would stand for that? I think there would be a revolution.

• 1040

Miss MacDonald: You could cure unemployment.

Mr. Elton: Senator, I could perhaps answer that by suggesting that you take a look at the other comments which I did not cover that are in our summary, wherein most of the people argue that the size of the Senate should be approximately what it is now, about 100. That could drop down to 75 or go up to 125. We are talking about that size of second chamber. So the idea of 24 from each province is already ruled out.

I think your question should be answered with another question: how do the people of New York and California put up with Nevada and Alaska? How do the people from Queensland put up with Western Australia? How do the people from some of the small cantons in Switzerland, how do the people in Berne and Zurich put up with that? How do the people in Germany from some of the larger *länders* put up with the representation of the smaller *länders*?

What we are dealing with here is a general principle and we have to decide at one time or another, which we do not seem to have done yet, whether we are really talking about provincial representation in a second chamber or whether we are not, and whether we are going to base it on the size of a population or the concept of the meaningfulness of a political entity in some

[Translation]

Le sénateur Forsey: Mais il nous faut faire preuve de beaucoup de précaution, car les élections à date fixe disent bien ce que cela veut dire. Comme mon vieil ami, l'honorable J. M. Macdonnell—et j'espère que les journalistes l'épelleront convenablement cette fois-ci, M-a-c-d-o-n-n-e-l-l—a dit: «Si vous décidez des dates fixes pour les élections, c'est la fin d'un gouvernement responsable». Il s'adressait à certains amis conservateurs jaloux qui avaient songé à cette panacée; ils ont été très surpris.

Deuxièmement, j'aimerais vous poser une autre question; j'espère que j'ai le temps, monsieur le président.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Oui.

Le sénateur Forsey: Vous parlez d'un nombre égal de sénateurs de chaque province. Avez-vous songé à ce que cela signifie? Proposez-vous qu'il y ait, par exemple, 4 sénateurs de l'Île-du-Prince-Édouard, 4 du Québec, 4 de l'Ontario, etc., ou proposez-vous qu'il y ait 24 sénateurs de l'Île-du-Prince-Édouard, 24 du Québec et 24 de l'Ontario, etc.? Êtes-vous vraiment sérieux? J'ai l'impression qu'il serait impossible de persuader un groupe provincial, quel qu'il soit, d'accepter une réduction de sa représentation à la Chambre haute et si, d'autre part, il y a égalité entre l'Île-du-Prince-Édouard ou Terre-Neuve, ma province d'origine, avec l'Ontario et le Québec, croyez-vous vraiment que l'Ontario et le Québec vont accepter cette situation? Je pense qu'il y aurait une révolution.

Mlle MacDonald: On pourrait résoudre le problème du chômage.

M. Elton: Sénateur, je vous engagerais à lire les autres commentaires que contient notre mémoire et que je n'ai pas mentionnés. Vous verrez que la plupart des gens estiment que le Sénat devrait conserver à peu près le même nombre de membres qu'il en a actuellement, soit une centaine. On pourrait ramener ce chiffre à 75 ou l'augmenter à 125. Nous parlons du nombre de représentants à la deuxième Chambre. Cela supprime du coup toute possibilité d'avoir 24 représentants de chaque province.

Je devrais répondre à votre question par une autre question: comment les citoyens de l'État de New York ou de la Californie acceptent-ils l'égalité avec le Nevada et l'Alaska? Comment les citoyens du Queensland acceptent-ils leur égalité avec l'Australie de l'Ouest? Comment la population de Berne et de Zurich accepte-t-elle l'égalité avec les petits cantons suisses? Comment la population des États les plus importants d'Allemagne acceptent-ils leur égalité avec les plus petits États?

Il s'agit ici d'un principe général et il nous faudra décider, à un moment ou l'autre, ce que nous ne semblons pas avoir encore fait, si nous voulons vraiment avoir une représentation provinciale à la deuxième Chambre, et si nous allons la fonder sur l'importance de la population ou plutôt sur l'importance politique d'une région géographique. Si nous continuons à

[Texte]

geographic region. If we continue to base a second chamber on the principle of population size . . .

Senator Forsey: No, no.

Mr. Elton: . . . if we continue to do that then what is the difference between the second chamber and the first chamber, the House of Commons?

Senator Forsey: We do not base it on population and I would heartily agree that we need a much larger representation of the Western Provinces; but I simply put it to you that political dreaming in colour is as close as you can get, the large provinces to accept equality with the smaller ones in the Senate. You say, "What about the United States?" Well, they started off that way. If we had started off that way in 1867—it was not politically possible then and the Fathers of Confederation had enough common sense to recognize it—no doubt we could have stomached it and all. But it is a very different thing saying to people who had 24 seats for 111 years, "Now, boys, you are going to be cut down to 10." Try and get it!

An hon. Member: Sure, if you are going to have a revolution, that is where the revolution should just start.

Senator Forsey: I think I have exhausted my time, have I not?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Just on; you have another minute and a half, if you like.

Senator Forsey: I wish you would tell us what you think about the effect of submitting the appointment of Supreme Court judges to the Upper House and why you think, as you presumably do, that would produce a better qualified bench than we get now.

Mr. Elton: This discussion really centred around the protracted process suggested in the Victoria Charter and a rejection of that.

Senator Forsey: Well, that is fine.

Mr. Elton: The kinds of recommendations made in the Victoria Charter would not be satisfactory; once again, to use that process would be more divisive than to use the present process. But the argument was that whether we want to accept it or not there are tendencies within every person on the bench to come down at one time to flavour their decisions or at least some people see in their decisions a tendency in relationship to one level of government or another. If we look at all the judicial behaviour studies that are done in the United States and some that have been attempted on Canada's Supreme Court, etc., we can see that people tend to identify one judge as being favourable of one level of government or another.

The idea is that if you have an appointment procedure whereby the Minister of Justice and the Prime Minister can sit down and say, "Who is it that we are going to appoint to the new vacancy?" and he can look at 15 eminent judges, all of them well qualified, all of them as objective as the human being can be in its decisions, but yet he can notice a thread, a tendency, and he decides, "I will pick this man over the others." The argument is that there should be someone else besides the executive of the national government that is

[Traduction]

fonder la représentation de la seconde Chambre sur l'importance de la population . . .

Le sénateur Forsey: Non, non.

M. Elton: . . . si nous continuons donc, quelle sera la différence entre la deuxième Chambre et la première Chambre, la Chambre des communes?

Le sénateur Forsey: Nous ne la fondons pas sur la population, et je suis entièrement d'accord avec vous au sujet de la nécessité d'avoir plus de représentants des provinces de l'Ouest; je trouve tout simplement que c'est rêver en couleur que d'attendre des provinces plus importantes qu'elles acceptent l'égalité avec les plus petites, au Sénat. Vous parlez des États-Unis. Ils ont commencé de cette façon. Si nous l'avions fait dès 1867—ce n'était pas possible du point de vue politique et les Pères de la confédération ont eu assez de bon sens pour s'en rendre compte—nous aurions sans doute pu l'accepter. La situation est tout à fait différente lorsqu'il s'agit de dire à des provinces qui ont toujours eu 24 sièges depuis 111 ans qu'elles n'en auront à l'avenir que 10. Essayer de le leur faire accepter!

Une voix: S'il doit y avoir une révolution, c'est bien ce qui pourrait la provoquer.

Le sénateur Forsey: Je crois avoir épuisé le temps qui m'est alloué, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il vous reste encore une minute et demie, si vous voulez.

Le sénateur Forsey: Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de la proposition voulant que l'on soumette à la Chambre haute les nominations à la Cour suprême, et pourquoi vous estimez, comme vous semblez le faire, que nous aurions ainsi des juges plus qualifiés qu'ils ne le sont maintenant?

M. Elton: Cette discussion visait surtout le processus très lent proposé dans la Charte de Victoria, et le rejet de cette possibilité.

Le sénateur Forsey: Très bien.

M. Elton: La recommandation faite dans la Charte de Victoria ne serait pas satisfaisante; ce processus entraînerait plus de division que le processus actuel. Je disais que, que nous voulions l'accepter ou non, tous les juges de la Cour suprême ont tendance à faire pencher leur décision en faveur d'un niveau de gouvernement ou l'autre, de temps en temps, c'est du moins ainsi que certaines personnes interprètent parfois leurs décisions. Nous pouvons voir d'après les études sur le comportement des juges aux États-Unis, et certaines études qui ont essayé de faire la même chose pour la Cour suprême du Canada, que la population a tendance à placer les juges d'après leur préjugé en faveur d'un niveau de gouvernement ou l'autre.

Si le processus de nomination permet au ministre de la Justice ou au premier ministre d'étudier quinze candidatures de juges éminents, tous très qualifiés, tous aussi objectifs qu'il est humainement possible de l'être dans leurs décisions, ils pourront peut-être déceler chez l'un d'eux une tendance et décider de le choisir plutôt que les autres. Nous estimons qu'il devrait y avoir quelqu'un d'autre, à part l'exécutif du gouvernement national, pour participer à ce processus. Ils ont rejeté l'idée du procureur général, des listes, etc., de sorte qu'il a été

[Text]

involved in that process. They rejected the idea of the attorneys general, lists, and so on and so forth, so it was suggested that a Second Chamber, properly structured, might be able to play that role; in fact there was quite honestly an enamoration with the process in some ways that takes place in the United States, where their Senate has some say in this matter.

• 1045

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Senator Forsey. Following on my list I have Mr. Breau, Senator McIlraith, Mr. Collenette and Mr. Beatty. Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I would like to ask one of the witnesses with regard to the proposed charter of rights and liberties as they affect language; I have two questions on that point.

The Commissioner of Official Languages was before us and he was concerned that in the statement of aims and objectives of the Canadian federation, when we use the term English and French language, we were only referring to them as principal spoken languages. He was suggesting that we should call them official languages or say clearly that they would have equal status in law. Do you believe that the provinces and the people of the western provinces would want that? In other words, that we would say clearly in the statement of aims and objectives of the Canadian federation that English and French are the official languages of Canada for all purposes and they have equal status in law?

My second question is how many provinces, and particularly do you believe that Manitoba would want to opt into this charter with regard to rights to the French language minority in Manitoba?

Mr. Roberts: You are asking a personal opinion I gather, an opinion gathered from the colloquia. I cannot speak on that particular issue, again, for the Canada West Foundation. We just have not addressed ourselves to it and the council of the Canada West Foundation would, quite rightly, object to my making a statement on their behalf.

I can answer it in this way. It did come up a number of times at the colloquia as at other public meetings that we have held in Western Canada. I think in the process of explaining what we are doing today, I, as everyone I am sure would do under the circumstances, rather than speak for one two hours, take a great number of givens. We take a lot of things for granted. One of the things that we take for granted, for instance, is that you would all understand that the reason the Canada West Foundation is pursuing at this particular time as actively as it is, the pursuance of a new constitution and the entrenchment of certain rights is not only for our own benefit but also for our own benefit to keep Canada together. We believe that one total Canada is necessary for the well-being of us all and as Western Canadians we feel equally strongly as people do in any other part of Canada that there must be a way found for Quebec to feel comfortable and at home within Canada.

Mr. Breau: I would suggest to you that I saw this reference in one of your papers and you say:

[Translation]

proposé que la deuxième Chambre, structurée de façon appropriée, joue ce rôle. En fait, on avait été franchement séduit par le processus américain, ou le Sénat a droit de regard sur ces questions.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, sénateur Forsey. J'ai ensuite sur ma liste M. Breau, le sénateur McIlraith, M. Collenette et M. Beatty. Monsieur Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président. Tout d'abord, j'ai deux questions à poser à l'un des témoins au sujet de la charte des droits et libertés proposée et de ses conséquences linguistiques.

Le Commissaire aux langues officielles s'inquiétait, lorsqu'il a comparu devant nous, du fait que dans l'exposé de la finalité et des objectifs de la fédération canadienne, on ne mentionne le français et l'anglais que comme principales langues parlées au pays. Il estimait que nous devrions les appeler langues officielles ou préciser clairement qu'elles devraient avoir le même statut en droit. Croyez-vous que les provinces et les populations de l'Ouest accepteraient que l'exposé de la finalité et des objectifs de la fédération canadienne stipule clairement que l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada et qu'elles ont le même statut juridique?

Ma deuxième question est la suivante: croyez-vous que le Manitoba accepterait cette charte pour ce qui est des droits de la minorité francophone au Manitoba?

M. Roberts: Je suppose que vous me demandez une opinion personnelle, une opinion découlant de notre réunion. Je ne peux pas vous donner la position de la Canada West Foundation. Nous n'en avons pas discuté et le conseil de la Fondation s'opposerait à juste titre à ce que je fasse une déclaration en son nom.

Je peux cependant vous dire qu'on en a parlé à plusieurs reprises au cours des colloques et à d'autres réunions publiques que nous avons tenues dans l'Ouest du Canada. Je suppose qu'au cours de nos explications aujourd'hui, comme tout le monde le ferait dans les circonstances, j'en suis certain, j'ai présumé d'un certain nombre de choses plutôt que de parler pendant une heure ou deux. Une des choses dont nous avons présumé, par exemple, c'est que vous comprendriez tous que la Fondation cherche en ce moment, aussi activement, à faire adopter une nouvelle constitution et à y faire inscrire certains droits, pas seulement pour son propre intérêt, mais également afin de garder le Canada uni. Nous croyons qu'un Canada uni est nécessaire pour le bien-être de tous, et en tant que Canadiens de l'Ouest, nous croyons aussi fermement que les citoyens d'une autre partie du Canada qu'il faut faire en sorte que le Québec se sente chez lui au Canada.

M. Breau: J'ai lu dans un de vos documents, et je cite:

[Texte]

Initiate change that would provide Quebecers with a viable alternative to the status quo and sovereignty association.

I agree that we should try to provide that, but I think that we should try to provide for more than Quebecers. There are French-speaking Canadians outside Quebec and I am one of them; there are some in Manitoba, there are some in the West, and I know that Quebecers are as much concerned—well, at least part of their reaction to this country is due to the unfortunate fact of history of this country that the French and English language have not been respected in law or in practice across this country. That is why I am asking to what extent do you believe... Of course, I just want your personal impression. I know you cannot speak for everyone on this.

Mr. Roberts: I am going to have to speak for what I believe to the opinion of the people of Manitoba, first, because that is where I lived for 40 years—and where I went to school, incidentally, in French—that the people of Manitoba do indeed, by and large, feel that the French language should be entrenched in the constitution, and that both languages should be considered official languages of the country. I cannot say that that is the position—perhaps Senator Robin can say—of the present government; I am not certain that it is, but it is certainly the view of the majority of the people of Manitoba.

Mr. Breau: Okay.

Mr. Roberts: And it was the view of those who attended our colloquia. I cannot say that it was unanimous, because Mr. Richardson was there and others who have been known to take other stands, but the majority view of those who attended the colloquium in Manitoba was that there were some very great weaknesses in this proposed Bill C-60, in that it did not cover the area of language rights. In other words, you had the right to deliver a speech in the Manitoba legislature in French but there was no written right that the people in the room would comprehend it.

Mr. Breau: I do not mean to interrupt you, but I am limited by time; I know the Chairman is looking at me and I have another area on which I would like to question you. I have seen your comment on that and it refers only to the statutes and journals, but the particular clause would permit the Province of Manitoba to do that if they wished. I suppose only Ontario, Quebec and New Brunswick were put there because those are the provinces in the past that have said they would do this. If Manitoba wanted to put it in, I am sure we would all be happy to do so. In terms of the other rights, the proposed rights do not really attempt to cover those that come under provincial jurisdiction, there is an option-in mechanism for that.

The last point I would like to make is this: You have said, as some other people have said, that the present system in the House of Commons does not permit effective regional discussion. I kidded Mr. Knowles, who is from the West, and told him that for the last quarter of a century he had not been an affective spokesman as far as some of you were concerned. I

[Traduction]

Proposer des mesures qui offriraient aux Québécois une option valable au statu quo et à la souveraineté-association.

J'admetts que nous devrions essayer de leur fournir cela, mais je pense qu'il ne faudrait pas se limiter aux Québécois. Il y a des Canadiens français à l'extérieur du Québec, et j'en suis un; il y en a au Manitoba; il y en a dans l'Ouest, et je sais que les Québécois s'inquiètent de leur sort—leur conflit avec ce pays vient en partie du fait qu'au cours de l'histoire de notre pays, le français et l'anglais n'ont malheureusement pas été respectés dans les lois, ou dans la pratique, partout au pays. C'est pourquoi je vous demande dans quelle mesure vous croyez... Je ne veux évidemment qu'une impression personnelle. Je sais que vous ne pouvez pas parler au nom de tous sur cette question.

M. Roberts: Je me vois forcé d'exprimer ce que j'estime être l'opinion des Manitobains. D'une part, j'ai vécu au Manitoba 40 ans, j'y suis allé à l'école, et soit dit en passant, à l'école de langue française, et effectivement les Manitobains en général estiment que la langue française doit être entérinée dans la Constitution et que les deux langues, l'anglais et le français, doivent être considérées langues officielles du pays. Je ne saurais vous dire si c'est là la politique du gouvernement actuel mais le sénateur Roblin pourrait peut-être vous le dire. Quoi qu'il en soit, c'est certainement le point de vue de la majorité manitobaine.

M. Breau: D'accord.

M. Roberts: Les participants à nos colloques ont été de cet avis. On ne pourrait pas dire que les participants étaient unanimes car M. Richardson et d'autres dont les opinions sont bien connues participaient également au colloque. Mais au colloque qui s'est tenu au Manitoba, la majorité des participants étaient d'avis que le projet de loi C-60 comporte de grosses faiblesses du fait qu'il ne touche pas aux droits linguistiques. En d'autres termes, on aurait le droit de faire un discours en français à l'Assemblée législative manitobaine mais l'auditoire n'aurait pas de document écrit lui conférant le droit de comprendre cette langue.

M. Breau: Je m'en veux de vous interrompre mais le temps nous presse. Le président me fixe et j'aimerais cependant poser une autre question. J'ai lu vos remarques à ce sujet, vos remarques concernant les lois et les documents officiels, mais cette clause-là permettrait au Manitoba de faire comme bon lui semble. Je suppose qu'on a cité uniquement l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick parce que, dans le passé, ce sont les seules provinces à avoir dit qu'elles procéderaient ainsi. Si le Manitoba voulait en faire autant, il pourrait, j'en suis sûr, le faire. Pour ce qui est des autres droits, ce qu'on propose n'essaie pas d'empiéter sur les domaines de compétence provinciale car il y a un mécanisme de participation qui est prévu à cette fin.

Voici la dernière remarque que je voulais faire: vous avez dit, comme d'autres du reste, que le système actuel en vigueur à la Chambre des communes ne permet pas de discuter efficacement la situation des régions. J'ai taquiné M. Knowles qui est de l'Ouest en lui disant que depuis 25 ans il ne s'était pas montré un porte-parole efficace pour faire valoir les reven-

[Text]

happen to disagree with that. I have been in Parliament for 10 years and I find that there are effective spokesmen from every region of the country. Parliament's and the government's attention have been brought to problems by Western spokesmen many times. I think really this, to some extent, is a problem of perception. But you state in one of your documents, which I have there, in the general overview of your position that:

- 2) The federal government's recognition of the need to provide for greater provincial government participation within national institutions rather than weaken the federal government through excessive decentralization is heartily supported by almost all participants.

Then in your annual report of 1977, in your objectives, at the end of the first paragraph, you say:

The Canada West Foundation believes that more decisions affecting the West should be made in the West, by Westerners.

I know that the result of this discussion is not necessarily in contradiction with this, because this really gives the objectives of the organization. But there seems to me to be a contradiction when you say that you want more decisions affecting the West to be made in the West by Westerners, and here the position is that there should be more regional input from the West, presumably, in the national institutions. Really, when I look at your objectives, which say that you believe more decisions affecting the West should be made in the West by Westerners, that reminds me quite a bit of the cry from Quebec of *maîtres chez nous*.

Mr. Breau: It is the same thing, when you translate it, in its political idea. That concerns me because many of the things we hear from the West may in some other way be something to be more *maîtres chez nous*. In my view if we follow that motion, Quebec does on the one hand and the West does on the other, we will just break up this country.

• 1055

Mr. Roberts: Let me just give you three for instances so that you will be able perhaps to be on the same wavelength as obviously the one document that you read there that I wrote. Let us think of three very quick areas in which more decisions that affect the West can be made in the West by Westerners.

First of all, the Canadian Wheat Board. Appointments made from this building, from this House, this Parliament, to the Canadian Wheat Board, determine how, when and in what manner Western Canadian grain shall be sold, marketed, handled, processed, everything. The Canadian Transport Commission; decisions made on this Hill determine what rails shall operate in Western Canada, when, under what rates and so forth.

Thirdly, the National Energy Board: it is determined on this Hill, in what way and in what manner Western Canadian resources will be processed, sold and at what price. You can go on and on through lists such as that. Through regulatory agencies they control every part of our daily lives; in Western

[Translation]

dications de certains d'entre vous. Mais je me ravise. Je suis député depuis 10 ans et j'ai pu constater que chaque région du pays y a des porte-parole efficaces. Les porte-parole de l'Ouest ont, à plusieurs reprises, réussi à attirer l'attention du gouvernement et du Parlement sur les problèmes de cette région-là. Je pense que c'est une question de perception. Mais dans un des documents que vous avez déposés, vous dites en brossant le tableau général de votre position que:

- 2) Que le gouvernement fédéral reconnaisse le besoin de promouvoir la participation des gouvernements provinciaux au sein des institutions nationales plutôt que d'affaiblir le gouvernement fédéral lui-même en procédant à une décentralisation à outrance, est appuyé avec enthousiasme par presque tous les participants.

Dans votre rapport annuel de 1977, en énonçant vos objectifs à la fin du premier paragraphe, vous dites:

La Canada West Foundation estime que les gens de l'Ouest devraient dans l'Ouest prendre davantage de décisions concernant l'Ouest.

Le résultat de mes discussions ne contredit pas cela, car ce que je viens de vous citer constitue les objectifs de votre organisme. Mais il semble y avoir une contradiction entre ce désir que l'on prenne plus de décisions dans l'Ouest et votre position revendiquant qu'il y ait une participation régionale accentuée de la part de l'Ouest au sein des institutions nationales. A vrai dire, quand je relis vos objectifs, quand vous dites que davantage de décisions touchant l'Ouest devraient être prises par les gens de l'Ouest, dans l'Ouest, je ne puis m'empêcher de songer au cri des Québécois qui réclament d'être *maîtres chez-nous*.

Mr. Breau: Une fois que l'on transpose cela en idéologie politique, c'est du pareil au même. Cela m'inquiète car beaucoup des revendications de l'Ouest ont la coloration de *maîtres chez-nous*. A mon avis, devant ce genre de revendication, à l'extrême, si le Québec tire d'un bord et l'Ouest de l'autre, le pays éclatera.

M. Roberts: J'aimerais vous donner trois ou quatre exemples qui vous permettraient de comprendre ce document que vous citez et que j'ai écrit. Prenons trois secteurs où davantage de décisions pourraient être prises par les gens de l'Ouest et dans l'Ouest.

Tout d'abord, la Commission canadienne du blé. Les nominations faites par la Chambre, par le Parlement, à la Commission canadienne du blé, déterminent de quelle façon les céréales de l'Ouest canadien seront vendues, mises en marché, manipulées, traitées, etc. La Commission canadienne des des transports est un autre exemple. Les décisions que vous prenez ici sur la colline déterminent comment se fera le transport ferroviaire dans l'Ouest du Canada, à quel taux, etc.

Troisièmement, l'Office national de l'Énergie. C'est sur la colline que l'on détermine comment les ressources de l'Ouest canadien seront traitées, vendues et à quel prix. Je pourrais vous donner beaucoup d'autres exemples. Par le biais d'organismes de réglementation, notre vie quotidienne est contrôlée.

[Texte]

Canada people have not had input but they certainly have the output.

An hon. Member: Westcoast harbours.

Mr. Roberts: Westcoast harbours. You can go on. It is a long list.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): I am afraid I must . . .

Mr. Breau: May I be placed on the second round, please?

The Acting Chairman (Senator van Roggen): Yes, I will put you on the second round, Mr. Breau.

Mr. Elton: One of the things that we find time and again, and it is a very difficult animal to deal with, is a federalist, someone who truly believes in the maintenance of a regional entity, a strong regional political entity, and someone who truly believes in a strong national entity, because you have to have one foot in both worlds. It is a very hard thing to articulate; it is a thing that we run up to when we talk about confederation versus federation and so on and so forth, but it seems to come out time and again that Westerners are near classical federalists: they really believe in the maintenance of a strong provincial government and also a strong national government.

That is in part some of the concerns about a House of the Provinces, putting the thing out of balance, too much in favour of the provinces. On the other hand, the current belief is that our present system is considerably out of balance in favour of national institutions over which the central population entities of this country control.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Dr. Elton. Senator McIlraith.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, I am concerned a bit with the presentation in this respect, that some of the premises from which they seem to be operating trouble me. Unfortunately there are no page numbers on it but referring to the document, "*Alternatives: Towards the Development of an Effective Federal System for Canada*", I find these expressed and I will try in the interest of time to deviate from them a bit but I hope I do it fairly.

Our second assumption is that better provincial representation within the national government institutions will help solve some of the problems presently facing the country.

A little farther down, in speaking about not wishing to downplay the role of members of Parliament, appears this:

... we are aware of the inability of these people to effectively represent their province, due to the impact of party discipline on Members of Parliament . . .

There is a corresponding part about civil servants but I will leave that aside for the moment. Then on the next page:

In the classic situation of majority government, the Commons is ruled by the party whip, and he does the bidding of the Prime Minister. The provinces do not send anyone to Ottawa. Those sent by the constituencies within the

[Traduction]

Les gens de l'Ouest n'ont rien à dire dans ces organismes mais ils subissent les conséquences des décisions prises.

Une voix: Il y a également les ports de la côte ouest.

M. Roberts: Voilà un autre exemple. Je pourrais vous en citer encore plusieurs car la liste est longue.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Je crains de devoir . . .

M. Breau: Pouvez-vous m'inscrire au deuxième tour, s'il vous plaît?

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Bien sûr, monsieur Breau.

M. Elton: Nous nous butons de temps à autre à un obstacle ardu, à un fédéralisme en l'occurrence qui tente de concilier le maintien de l'autonomie régionale, d'une autonomie politique régionale forte et une entité nationale forte, car les deux sont essentiels. C'est donc très difficile à agencer mais c'est quand même un des obstacles que nous rencontrons lorsque nous parlons de confédération par rapport à une fédération, etc. Il semble que les gens de l'Ouest soient de parfaits exemples de fédéralistes. Ils croient au maintien d'un gouvernement provincial fort mais également ils croient en un gouvernement national fort.

Voilà ce qui crée des inquiétudes au sujet de la Chambre des provinces car elle risque de créer un déséquilibre, au profit des provinces. Par ailleurs, d'aucun estime que notre système actuel est déséquilibré au profit des institutions nationales que contrôlerait la population du centre du pays.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Elton. Sénateur McIlraith.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, certaines des hypothèses contenues dans la communication d'aujourd'hui m'inquiètent. Malheureusement, comme il n'y a pas de pagination, je ne peux que me référer à l'ensemble du document «solutions de rechange vers l'élaboration d'un système fédéral efficace pour le Canada». Pour gagner du temps, je vais résumer ces hypothèses et j'espère, ce faisant, ne pas tronquer la citation.

Notre deuxième hypothèse veut qu'une meilleure représentation provinciale au sein des institutions gouvernementales nationales aide à résoudre certains des problèmes auxquels le pays fait face actuellement.

Un peu plus tard, on dit que sans vouloir minimiser le rôle des députés, il n'en demeure pas moins que:

... nous comprenons que ces gens sont incapables de représenter efficacement leur province à cause de la discipline de parti qu'on impose aux députés . . .

On aborde ensuite le cas des fonctionnaires dont je ne parlerai pas pour l'instant. A la page suivante, on dit:

Lorsque le gouvernement est majoritaire, la Chambre des communes doit se soumettre au whip du parti qui impose la volonté du premier ministre. Les provinces n'envoient pas de représentants à Ottawa. Les députés sont peut-être

[Text]

province may be highly typical of their province, but party discipline does not allow them to be representative.

Then, on the next page:

Second, we feel that provinces need better representation in Ottawa within the central government.

Now, I have some questions about your premises, not the solutions you offer arising out of that. On the impact of party discipline on members of Parliament, I was a member of the House of Commons for some 32 years and you say here in effect that I was unable to represent these people effectively, that is the people in the Province of Ontario, because of the impact of party discipline. I have no recollection of any whip ever coming to me on any measure at any time to tell me how to vote. Maybe that had something to do with me, but I suspect it had not.

• 1100

The sweeping generalization in the paper is not founded on fact; it is not founded on a thorough knowledge of the detailed intricacies of the operation of the House of Commons as it operates from day to day.

Have you any comment on that?

Mr. Elton: Yes, I have an awful lot of comment on that, but I will limit it.

First, the document that you are taking this from is a document that I wrote with my colleagues: it is not the position of the Foundation nor, necessarily, the position of the people who attended the conferences. This is taken—and this is the reason why it is not numbered—from a speech that I gave in March, when I was trying to indicate the reasons why we came up with the House of Provinces proposal, and was based on the assumptions that you have pointed out.

I am still personally committed to what I said there as being basically correct; and it is not meant to denigrate in any way the ability of a member of the House of Commons to represent his constituents or to participate in the decision-making process. What it is meant to say is that he cannot effectively represent his region in the House of Commons because of the process of party solidarity.

What we mean by that phrase and mean by that concept is that you have expectations, as a member of Parliament, placed upon you as a result of your commitment to one party or another and that when there is a conflict between the best interests of the region from which you come and that party, the party will always hold sway.

We had, for example, in our most recent meetings in the four Western provinces numerous former members of Parliament who, in part, had decided not to run again for Parliament because they felt so frustrated in meeting this objective; and they gave, time and again, very specific instances where they were told in no uncertain terms how they should vote or not vote on particular bills. Perhaps that was not your experience

[Translation]

très représentatifs de leur province, mais la discipline de parti ne leur permet pas d'exprimer les préoccupations de leurs administrés.

A la page suivante, on dit:

Deuxièmement, nous estimons que les provinces devraient être mieux représentées à Ottawa au sein du gouvernement central.

J'aimerais remettre en cause vos hypothèses et non pas les solutions que vous offrez. Pour ce qui est de la discipline de parti, je vous dirai que j'ai été député à la Chambre des communes pendant 32 ans, et, à vous en croire, je n'aurais pas pu représenter mes administrés efficacement, les Ontariens en l'occurrence, à cause de la discipline de parti. Je ne me souviens pas avoir jamais vu un whip venir me dire comment voter sur telle ou telle question. C'était peut-être à cause de moi, mais j'ai bien l'impression que non.

La généralisation à l'emporte pièce qu'on trouve dans votre document ne repose pas sur des faits, ni sur une connaissance poussée de la complexité du fonctionnement quotidien de la Chambre des communes.

Avez-vous des remarques à ce sujet?

M. Elton: Oui, j'aurais beaucoup à dire, mais je vais m'en tenir à quelques remarques.

D'abord, le document que vous citez en est un que j'ai rédigé en collaboration avec mes collègues. Il ne s'agit pas de la position de la Fondation ni même, de la position des participants à la conférence. Le texte est tiré, et c'est la raison pour laquelle il n'y a aucune numérotation, d'un discours que j'ai fait au mois de mars et au cours duquel je tentais d'expliquer les raisons qui nous ont poussé à proposer la création de la Chambre des provinces; nous nous étions fondés sur les suppositions que vous avez relevées.

À titre personnel, je maintiens toujours que ce que j'ai dit était en général juste; mes propos ne visaient pas à diminuer d'aucune façon la capacité des membres de la Chambre des communes de représenter leurs électeurs ni de participer au processus de prises de décisions. Ce que je voulais dire, c'est qu'il est impossible à un député de représenter efficacement sa région à la Chambre des communes à cause du principe de la solidarité au sein du parti.

Nous entendons par cette phrase et par cette idée qu'à titre de député du Parlement, on s'attend à certaines choses de vous à la suite de votre engagement à un parti ou à un autre et lorsqu'il y a conflit entre les meilleurs intérêts de la région dont vous venez et le parti, c'est toujours le parti qui l'emporte.

Nous avons rencontré par exemple, au cours de nos plus récentes réunions dans les 4 provinces de l'Ouest, nombre d'anciens députés qui avaient décidé, en partie, de ne pas se représenter parce qu'ils se sentaient frustrés dans leur tentative de réaliser cet objectif; ils nous ont donné, encore et encore, des exemples de situations très précises alors qu'on leur aurait dit, de façon expresse, comment ils devaient voter sur des bills

[Texte]

but it certainly has been the experience of members of Parliament from the West.

Senator McIlraith: Well, was that the fault of the system or was that the fault of the individual? That is the question you have to answer before you make the assumptions you have made. It may or may not have been the fault of the system; it may have been the fault of the individual. That needs further examination.

What I wonder, when I take all your papers together, is: by that magic do we assume that persons elected in a province to deal with the class of matters assigned to provincial jurisdiction would better represent the province in the class of matters that fall within the responsibility of the federal authority than do the federal persons coming from the constituencies in that province who are elected to legislate on matters falling within the responsibility of the federal party. I do not follow what, to me, is a little gap in logic there.

Mr. Elton: I can respond to that, perhaps, by saying that one of the things might be about a specific vote of confidence in the House of Commons. It was suggested as a partial way of solving this kind of problem.

If a representative from British Columbia felt so strongly about a piece of legislation, let us say dealing with tariffs, that he did not want to see a bill go through, he might jeopardize this position within the party, and thus his appointments to committees and his opportunity for a Cabinet position, and so on; he might jeopardize that if he was not at the same time jeopardizing the entire life of his government by voting against the bill, realizing that he would not be defeating the government per se. That would be one of the ways in which this could take place.

Senator McIlraith: Well, I will leave aside now the question of whether members have a conscience or have not one.

• 1105

Coming now to what seems to be inherent in the paper, that somehow the Second Chamber does not represent the regions of the country as was intended and as you hope to do with the new suggestions, would you please explain to me how the Province of Nova Scotia, with appointment, whether through the house of the provinces or the province appointing half of them, or by whatever the new federal scheme is, is going to have better provincial representation than an ex premier called Senator Hicks and an ex premier called Senator Smith, and the President of the Liberal Party called Graham? How do you think a government of the day gets legislation adversely affecting Nova Scotia and the interest of that region past those three, and a man like Macdonald of Cape Breton? By what magic is this new method of appointment to achieve better regional or provincial representation than is expressed in that? How do you do that?

[Traduction]

particuliers. Cela n'a peut-être pas été votre expérience, mais ce fut certainement l'expérience des députés de l'Ouest.

Le sénateur McIlraith: Mais est-ce la faute du régime ou est-ce la faute de l'individu? C'est la question que vous devez vous poser avant de faire des suppositions. C'était peut-être la faute du régime; c'était peut-être la faute de l'individu. Il faudrait y regarder de plus près.

Lorsque je lis tous vos documents, je me demande quelle est la formule magique qui vous fait supposer que les personnes élues dans une province pour s'occuper de questions relevant normalement de la compétence provinciale pourraient mieux représenter la province, dans les matières qui relèvent du gouvernement fédéral, que les députés fédéraux qui viennent de circonscriptions provinciales et qui sont élus pour légiférer sur des questions qui tombent dans le champ de responsabilité du gouvernement fédéral. Je n'arrive pas à suivre ce qui me semble être un manque de logique.

M. Elton: Je peux peut-être vous répondre en vous disant qu'un exemple en serait un vote précis sur une motion de confiance à la Chambre des communes. Notre proposition vise à remédier en partie à ce genre de problème.

Si un représentant de la Colombie-Britannique était si fermement convaincu au sujet d'un projet de loi, par exemple, portant sur les tarifs, qu'il ne voulait pas voir le projet de loi adopté, il pourrait mettre en péril sa position au sein du Parti et donc risquer de ne plus être nommé membre de comité et perdre l'occasion d'occuper un poste au Cabinet, etc.; il pourrait mettre sa carrière en jeu si ce n'est en même temps risquer la vie même de son gouvernement en votant contre le projet de loi sans pour autant vouloir défaire le gouvernement comme tel. C'est là un exemple d'une telle situation.

Le sénateur McIlraith: Je vais pour l'instant laisser tomber la question de savoir si les députés ont ou non une conscience.

Passons maintenant à un point qui semble inhérent au document, que la deuxième Chambre ne représente pas les régions du pays tel que prévu et tel que vous espérez arriver à le faire avec vos nouvelles propositions; veuillez m'expliquer comment la Nouvelle-Écosse, que ce soit grâce à des nominations à la Chambre des provinces ou que la province en nomme la moitié ou selon une nouvelle formule fédérale quelle qu'elle soit, obtiendra une meilleure représentation fédérale que celle qu'elle a maintenant avec un ancien premier ministre, soit le sénateur Hicks et un autre ancien premier ministre, soit le sénateur Smith, et le sénateur Smith, et le président du parti libéral, soit M. Graham? Pensez-vous que le gouvernement du jour arrive à passer par-devant ces trois-là et un homme tel que M. Macdonald du Cap-Breton des lois qui pourraient avoir un effet néfaste sur la Nouvelle-Écosse ou les intérêts de cette région? Par quel effet magique cette nouvelle procédure de nomination va-t-elle permettre une meilleure représentation régionale ou provinciale que celle que nous avons actuellement? Comment espérez-vous y arriver?

[Text]

Mr. Elton: One of the things that came up time and again in our discussions, and once again I am trying to articulate in part, I guess, by own views as perceived by how other people address this subject, certainly not those of the Foundation—but one of the ways in which this argument has been made is in fact the hon. gentlemen that you mentioned were in fact past premiers, past representatives of a particular region and what one needs in 1978 is a representative of the existing Government of Nova Scotia, the existing Government of New Brunswick, even though they might be of the same political stripe, talking about the hon. gentlemen who you mentioned. There may very well be a difference of emphasis and commitment at this point in time than what existed five years ago.

Senator McIlraith: I see.

Mr. Elton: And so the representation is needed for the acting political entity.

Senator McIlraith: I find them pretty vigorous.

And what about Manitoba? One of you said you came from Manitoba? What about Premier Roblin? I do not visualize him as something from the dead past.

Mr. Roberts: Senator Roblin has one thing going for him that most senators do not have and that is that Senator Roblin happens to be on the council of the Canada West Foundation. So that gives him a very special category.

Senator McIlraith: By what magic is he to be replaced by a better man if the province makes the appointment? I do not follow this very well.

Mr. Elton: May I respond to that?

Senator McIlraith: Yes.

Mr. Elton: There is no suggestion, and if it is in this document I think it has to be read between the lines, that these are not very competent individuals capable of providing very meaningful service to the country. That is not the question at all. In fact, that to me is a red herring. What seems to be suggested is that somehow we are denigrating these people by putting them in the Senate or something, as it now exists. That is not the case at all—not at all. We are just arguing that the current government of the day needs to have some input within national institutions and it does not presently.

Senator McIlraith: If it is a red herring it arose out of my overhearing the remark of the witness giving evidence a few minutes ago where he used the term: "better representation." He used it several times in succession, and it will be found in the evidence just a very few minutes ago...

Mr. Elton: Definition is better.

Senator McIlraith: ... in answer to the question. I thought "better representation" meant something a little better than the present representation.

[Translation]

M. Elton: Un des aspects qui est revenu constamment sur le tapis lors de nos discussions... et encore une fois, je tente d'exprimer en partie mes propres idées telles que formées après avoir entendu d'autres personnes réfléchir sur ce sujet, et non celles de la fondation. Un des arguments donc mis de l'avant fait remarquer qu'en fait, les hommes distingués que vous venez de mentionner sont en fait d'anciens premiers ministres, d'anciens représentants d'une région particulière et que ce qu'il faut en 1978, c'est un représentant du gouvernement actuel de la Nouvelle-Écosse, du gouvernement actuel du Nouveau-Brunswick, même si les représentants d'aujourd'hui sont du même parti politique. Si l'on regarde les hommes distingués que vous venez de nommer, l'engagement politique aujourd'hui peut fort bien être différent de celui d'il y a cinq ans.

Le sénateur McIlraith: Je vois.

M. Elton: Il faut donc que soit représentée l'entité politique en place.

Le sénateur McIlraith: Je les trouve assez vigoureux.

En qu'en est-il du Manitoba? L'un d'entre vous a dit venir du Manitoba? Et le premier ministre Roblin? Je n'arrive pas à l'imaginer comme représentant d'un passé révolu.

M. Roberts: Le sénateur Roblin a un avantage que n'ont pas la plupart des sénateurs, il fait partie du conseil de la Canada West Foundation (Conseil de la Fondation de l'Ouest canadien). Il se trouve ainsi dans une catégorie très spéciale.

Le sénateur McIlraith: Et par quelle formule magique pourrait-on remplacer par un meilleur homme si la province était chargée des nominations? Je ne suis pas très bien votre raisonnement.

M. Elton: Puis-je vous répondre?

Le sénateur McIlraith: Oui.

M. Elton: Nous ne voulons pas du tout dire, et si c'est ce que vous voyez dans le document, alors je crois qu'il faut lire entre les lignes, qu'il n'y a pas d'individus très compétents en mesure de servir d'une façon très capable le pays. Là n'est pas du tout la question. En fait, à mon avis, c'est un piège. Vous laissez entendre qu'en envoyant ces individus au Sénat tel qu'il existe actuellement, nous les diminuons. Ce n'est pas du tout le cas... pas du tout. Nous tentons simplement de faire valoir que le gouvernement provincial actuel a besoin d'être entendu au sein des institutions nationales, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le sénateur McIlraith: S'il y a une confusion, c'est que j'ai entendu le témoin dire dans son témoignage il y a quelques minutes «meilleure représentation». Il a répété plusieurs fois et en lisant le procès-verbal du témoignage d'il y a quelques minutes...

M. Elton: Il faudrait préciser ce que nous entendons par là.

Le sénateur McIlraith: ... en réponse à la question. J'ai pensé que «meilleure représentation» signifiait une représentation un peu meilleure que celle que nous avons actuellement.

[*Texte*]

Mr. Elton: I apologize if I misled you. That was not the intention.

Senator McIlraith: I will not deal with the grammar, but I thought it implied something of higher calibre or higher quality than exists. If I was all wrong in that then I do not know how to assess the earlier evidence.

Mr. Elton: It perhaps should have been stated: "different representation" under your definition of "better".

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Senator McIlraith.

Senator McIlraith: That is all.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Mr. Collette.

Mr. Collette: Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to echo the sentiments of Mr. Lee in thanking the Canada West delegation for coming here this morning because I did not have a chance to read the report earlier and I have been skimming through while the discussion has been going on, with one ear on the discussion and one eye on the report. I am referring to the working paper, *Alternatives: Towards the Development of an Effective Federal System for Canada*. I think the discussion in the paper is absolutely first class.

• 1110

What I am struck by this morning are the comments made by Dr. Elton in particular that Western Canadians are very strong federalists. Those of us in Central Canada, certainly in the Toronto area, have a somewhat fuzzy view of Western Canada as I suppose Western Canadians have of those people who live in Central Canada. The portrayal is of a group of provinces or that segment of Canada which basically wants a much greater decentralization of government and provincial autonomy. And the assurances this morning given by Dr. Elton are particularly pleasing to me.

On page 6, in discussing the sovereignty association aspect of the Province of Quebec, he makes a statement that

Canada needs a political system that will facilitate the resolution of conflict, not one that will further emasculate our capacity to deal with the problems that face us.

I think all of us here would agree that we are not out to emasculate the federal system; we are out to make sure that the regions which hitherto feel alienated are brought into the federal system. So I am very encouraged by that.

Mr. Chairman, I would like to ask Dr. Elton to explain a little more his remarks on votes of confidence in the House of Commons. I perhaps was not listening attentively when he talked about this. As the Committee will remember I went into this at some length a few weeks ago, especially on Clause 53(3), on the whole question of votes of confidence: the defeat in the House on particular bills and then votes of confidence a few days later. Perhaps Dr. Elton if he would not mind would repeat some of the comments he made on the votes of confidence.

Mr. Elton: This I do not think is unique to our discussions and has been part of the general discussion on reform in the

[*Traduction*]

M. Elton: Je m'excuse si je vous ai induit en erreur. Ce n'était pas là mon intention.

Le sénateur McIlraith: Je ne vais pas m'arrêter à la grammaire, mais j'ai pensé que vous vouliez dire d'un calibre ou d'une qualité plus élevé. Si je fais erreur, alors je ne sais plus comment interpréter vos propos.

M. Elton: Il vaudrait peut-être mieux de dire: «représentation différente» vu le sens que vous prêtez à «meilleure».

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, sénateur McIlraith.

Le sénateur McIlraith: C'est tout.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Monsieur Collette.

M. Collette: Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais faire miens les sentiments que M. Lee a exprimés en remerciant la délégation de l'Ouest canadien d'être venue ici ce matin. Je n'ai pas eu l'occasion de lire son rapport plus tôt et j'y ai jeté un coup d'œil pendant le débat, en prêtant une oreille à la discussion et un œil au rapport. Je parle du document de travail intitulé, *Alternatives: Towards the Development of an Effective Federal System for Canada*. Je trouve que les analyses présentées dans son document sont de tout premier ordre.

Ce qui m'a frappé ce matin, c'était d'entendre dire par M. Elton que les Canadiens de l'Ouest sont des fédéralistes très convaincus. Nous autres du Canada central, notamment dans la région de Toronto, avons une idée un peu vague de l'Ouest du pays comme c'est sans doute le cas pour les Canadiens de l'Ouest lorsqu'ils pensent à notre région. On s'imagine un groupe de provinces ou une région qui désire beaucoup plus de décentralisation et d'autonomie provinciale. Il m'est très agréable d'entendre les assurances données ce matin par M. Elton.

À la page 6, en parlant de la souveraineté-association pour la province de Québec, il dit:

Ce qu'il faut au Canada, c'est un système politique qui facilite la solution des conflits sans réduire davantage notre capacité d'affronter nos problèmes.

Je crois qu'aucun de nous ici n'a l'intention d'émasculer le système fédéral; notre objectif est de faire participer au système fédéral les régions qui jusqu'ici se sentaient aliénées. Votre optique me paraît encourageante.

Monsieur le président, je voudrais demander à M. Elton de nous donner des précisions sur ses observations au sujet des motions de confiance à la Chambre des communes. Je n'ai sans doute pas bien compris. Le comité se rappellera que j'ai traité de ce sujet en détail il y a quelques semaines, notamment en ce qui concerne l'article 53(3) et toute la question des motions de défiance: le rejet à la Chambre d'un projet de loi suivi d'une motion de non-confiance quelques jours plus tard. M. Elton voudrait-il bien répéter ses commentaires sur les motions de non-confiance?

M. Elton: Je ne crois pas que nous soyons les seuls à étudier cette question qui fait partie de la discussion générale sur la

[Text]

House of Commons for the last decade. The example quite often used is the 1968 defeat of a money bill that Mr. Pearson then decided would not be considered a vote of want of confidence and asked for a specific vote of confidence which he ultimately obtained. The idea here is that although that precedent has not been used and it certainly was not used in 1974—I might be mistaken on that—it seemed to me that the government resigned in 1974 on the defeat of a specific piece of legislation.

The idea behind this is that if you differentiate a specific vote of confidence from legislation, then you would in some way free up members of a particular party to vote according to their conscience more often than they now do. I do not want to suggest that we think members of the House of Commons have no conscience, that is not the purpose at all, but rather that the system itself should be changed to facilitate the use of that conscience, and this is one way in which it could be done; a very modest change in procedure.

Mr. Collenette: And this is an official position of Canada West, is that right?

Mr. Elton: No, it is not. It is not an official position of anyone; it is part of the discussions that we had over the last week. Time and again in Winnipeg, in Victoria, in Regina this came up as a suggestion by people who participated in our colloquia as a rather simple way of helping to solve the constitutional problems we have.

Mr. Collenette: That is first rate. You and I are in complete agreement and I am glad to see that I am not the only one that feels this way.

On the question of concurrence, in Recommendation 14 on page 31 you talk about the reallocation of powers and about concurrence in education. I am quite surprised that you would be so bold as to suggest concurrence in education, although you say that this will really legitimize what is already happening in Manpower retraining programs. But once you do that—and I am not opposing it, I think it is a good proposal to make—you are perhaps going to have a lot of opposition from the provinces who would perhaps not like to see a national role in language in education; if you recognize concurrence, if you entrench concurrence in education rights, then really you cannot just apply it solely to the area of manpower retraining; you are going to allow the federal government the constitutional right to become involved in minority language education, which is something I completely agree with. Do you think that is a reasonable approach, given the attitude of the provinces?

• 1115

Mr. Elton: In answering that question let me drop back one step to the kinds of discussions that we had again last week. As I mentioned earlier, the concept was one of federalists—people who are willing to deal with the problems that arise of having two strong governmental entities. Time and again it was expressed that there is—and there is no way that we can back away from it—a strong interdependency. However, it is not simply a question of what the national government does and

[Translation]

réforme de la Chambre des communes depuis dix ans. On utilise souvent comme exemple le rejet en 1968 d'un projet de loi de finance, ce que M. Pearson a refusé de considérer comme une motion de non-confiance; il a demandé et il a fini par obtenir une motion de confiance. Bien qu'on ne se soit servi de ce précédent, et il n'a certainement pas été utilisé en 1974, sauf erreur, il me semble que le gouvernement a démissionné en 1974 après le rejet d'un projet de loi.

Ce qui est intéressant dans cette distinction entre une motion de confiance et le rejet d'un projet de loi particulier, c'est la possibilité de permettre aux membres d'un parti politique de voter selon leur conscience plus souvent que ce n'est actuellement le cas. Je ne veux pas laisser entendre que nous estimons que les députés n'ont pas de conscience, loin de là, le système lui-même devrait être modifié pour permettre aux députés de se servir de cette conscience. Une façon de le faire, c'est ce petit changement de procédure.

M. Collenette: S'agit-il d'une position officielle de votre fondation?

M. Elton: Non. Il ne s'agit pas d'une position officielle de qui que ce soit; la proposition a été soulevée lors de nos discussions au cours de la semaine dernière. La suggestion a été faite à plusieurs reprises à Winnipeg, à Victoria et à Regina de la part de participants à nos colloques, comme une solution assez simple à nos problèmes constitutionnels.

M. Collenette: Cela est excellent. Nous sommes complètement d'accord là-dessus et je suis content de constater que je ne suis pas le seul ayant cette opinion.

Pour ce qui est de la concurrence de juridiction, à la recommandation 14, page 31, vous parlez d'une nouvelle distribution des pouvoirs et de la concurrence en matière d'instruction. Je suis surpris que vous vous permettiez de proposer la concurrence en matière d'instruction, bien que vous signaliez que cela donnerait une légitimité à ce qui se passe dans le cas des programmes de recyclage offerts par le ministère de la Main-d'œuvre. Je ne m'oppose pas à cette proposition que je trouve bonne, mais elle suscitera sans doute beaucoup d'opposition de la part des provinces qui refuseront sans que le fédéral ait son mot à dire au sujet de la langue d'enseignement; si on constitutionnalise la concurrence de juridiction dans le domaine de l'instruction, on ne peut pas la limiter seulement aux programmes de recyclage offerts par le ministère de la Main-d'œuvre; on donnera ainsi au gouvernement fédéral le droit constitutionnel d'offrir des cours dans leur langue aux minorités, ce avec quoi je suis complètement d'accord. Croyez-vous que cette proposition soit raisonnable, étant donné l'attitude des provinces?

M. Elton: En répondant à cette question, je devrais parler des discussions que nous avons eues la semaine dernière. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le concept a été présenté par des fédéralistes, c'est-à-dire des personnes qui sont disposées à faire face au problème créé par l'existence de deux puissants paliers de gouvernement. A maintes reprises, on a fait remarquer qu'il existe une forte interdépendance et que c'est une réalité inéluctable. Cela ne se limite pas aux effets des initiati-

[Texte]

how that affects provinces, but also the other way around, what the provinces do in education and how that affects manpower and retraining, for example. The idea is, and this was expressed time and again, that there has to be a way in which the national government and provincial governments co-ordinate their activities. That is currently done through hundreds of federal-provincial conferences and meetings of officials from the two levels of government, and, by the way, there was a strong support for that process. One of the things they did not like about the House of the Provinces proposals was the idea that somehow you might do away with federal-provincial conferences; that should be kept out of a second chamber as a process itself. There was strong support for the idea of co-ordination between the two levels of government, a recognition of the interdependence of almost every piece of legislation whether it be provincial or national. So the idea that is expressed in our paper—which is my own view and not necessarily the view of the people that we have talked to—is that we need to increase the amount of concurrent powers between the two levels of government. To satisfy that federal nature of Canada, there is going to have to be paramountcy or primacy, as there is for example on immigration under the present British North America Act, as is mentioned in the paper. Although we might wish to maintain provincial responsibility for education and give the federal government some responsibility in that area also, if there were a clash of legislation, a difference, in that instance provincial legislation would take precedence, as does immigration at the federal government level at the present time.

Mr. Collenette: So in conclusion, Mr. Chairman, on this line of discussion, what you are proposing really would not have an effect on the kind of thing that has happened with the passage of Bill 101 in the Province of Quebec, where certain parts of that bill perhaps infringe upon the rights of minorities in that province. What you are saying then is that you are proposing concurrency, but it is not really going to have any real effect because a provincial legislature can legislate in this domain and its legislation can transcend any legislation of the federal parliament.

Mr. Elton: We now have to put that in juxtaposition with the earlier comments, and that is the need in talking about constitutional change to move not simply within one specific area as the division of powers, for example, that our discussion is now based upon, but rather to look at the over-all constitution and modifications thereto. If, for example, you entrench language rights in the constitution, then that limits both the provincial and federal government in some area. Even though a provincial government may have paramountcy, for example, in this particular area it would be limited by a constitution of Canada which would guarantee certain linguistic rights.

Mr. Collenette: I see. So this would get around that situation.

Mr. Elton: Yes, that is the basic argument about taking the whole thing rather than doing it in phases as the national government is suggesting. It needs to be looked at in total because of the inter-relationships of the different aspects.

Mr. Collenette: Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

ves fédérales sur les provinces mais s'applique dans le sens contraire, c'est-à-dire l'effet des actions provinciales en matière d'instruction sur le recyclage et la formation de la main-d'œuvre, par exemple. On nous a dit à maintes reprises qu'il doit y avoir un moyen pour le gouvernement national et les gouvernements provinciaux de coordonner leurs activités. Cela se fait actuellement par des centaines de conférences fédérales-provinciales et par des réunions de fonctionnaires des deux paliers de gouvernement, ces solutions étant, soit dit en passant, fortement appuyées. Ce qui paraissait comme un défaut dans la proposition de la Chambre des provinces, c'était l'idée qu'on puisse supprimer carrément les conférences fédérales-provinciales. On estimait que le processus devait rester séparé sans faire partie des activités d'une deuxième Chambre. On appuyait fortement l'idée de coordination entre les deux niveaux du gouvernement étant donné l'interdépendance de presque toutes les lois, qu'elles soient provinciales ou nationales. Pour cette raison, je dis dans mon document, et cela ne reflète pas forcément l'opinion des personnes à qui nous avons parlé, que nous devons élargir la concurrence de juridiction entre les deux paliers de gouvernement. Compte tenu du caractère fédéral de notre pays, il faudra établir qui a la suprématie, et On trouve un exemple en ce qui concerne l'immigration dans l'actuelle Loi sur l'Amérique du Nord britannique. Si nous pouvions maintenir la responsabilité provinciale dans le domaine de l'enseignement tout en donnant au gouvernement fédéral une certaine responsabilité; dans le cas d'un conflit ou d'une différence entre les lois, la loi provinciale aurait la priorité, de même que la loi fédérale dans le domaine de l'immigration à l'heure actuelle.

M. Collenette: En somme, monsieur le président, vos propositions n'auraient pas un effet semblable à celui du Bill 101 au Québec où certaines parties de la loi constituent peut-être une atteinte aux droits des minorités de cette province. Vous proposez la concurrence de juridiction mais elle n'aurait pas d'effet réel puisque les lois adoptées par une assemblée législative provinciale auront la priorité sur celles adoptées par le Parlement fédéral.

M. Elton: Il faut tenir compte de l'optique global des modifications à la Constitution, sans se cantonner dans un domaine précis comme la répartition des pouvoirs, comme nous faisons ici. Si, par exemple, on entérine des droits linguistiques dans la Constitution, cela limite les gouvernements provinciaux et fédéral. Même si un gouvernement provincial peut avoir la suprématie dans ce domaine, sa liberté serait restreinte par la Constitution du Canada qui garantit certains droits linguistiques.

M. Collenette: Je comprends. C'est une nuance importante.

M. Elton: Oui, c'est la raison principale en faveur d'une attaque globale plutôt qu'une réforme par phase, comme veut faire le gouvernement. Il faut une optique globale en raison de l'interdépendance des différents aspects.

M. Collenette: Merci, monsieur le président.

[Text]

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr. Collenette.

The next questioner on my list is Mr. Beatty, following which, I would suggest, we take a five minute break as we will be having a long morning this morning.

Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1120

I would like at the outset simply to make a couple of observations, and the first one is to say that this is one of the finest briefs in my judgment the committee has received so far. It is clear that a tremendous amount of thought and effort has gone into it. I will be very candid in saying that when I first looked at the stated objectives of Canada West Foundation I looked forward to your brief with some hesitation and a certain amount of hostility because I was afraid that the approach might be simply to carve up the cadaver of confederation and carry big, large chunks of carrion back to Western Canada. Forgive the rather morbid analogy there. But it is clear that you have not done that, and your description of westerners, as this process exemplifies, the attitude of westerners, as classical federalists is something which, I think, is very fair. And you have certainly proven in the presentation that you have made that it is very possible to be both a good westerner and a good Canadian, that the two are in no way inconsistent with each other.

As well, historically, one of the great difficulties that we have had in Canada has been this problem of regionalism. I think also that one of the greatest advantages we have in the country, one of the great sources of richness that we have in the country, is the fact that we have maintained a strong sense of regional identity and I, as an Ontarian, do not feel in the least that my Canadianism is threatened in any way by having westerners feel that they are part of a strong region and feel proud to have that sort of identification of themselves. So that it is an excellent brief.

The other observation that I would make is that while many of my colleagues have pointed out specific conflicts in specific proposals that have been made, it would be unfair for us to expect that all of these would have been reconciled in the process we have gone through, but what you have done is to present to us a number of principles which should be looked at very carefully by this committee and by the government in drafting any legislation dealing with the constitution, and I just view it as being very constructive and very helpful.

I would like to get some elaboration on the area that was raised by Mr. Lee earlier. At the present time we have a specific bill before us in the form of Bill C-60. The government has said that they will allow this bill to die on the Order Paper or withdraw it and substitute a new bill for it. In the opinion of the Canada West Foundation, if a new bill is re-introduced, substantially unchanged from Bill C-60, would it be your feeling that that bill would be better than the status quo or worse? In other words, would you urge our passage of it if it

[Translation]

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Collenette.

Le prochain nom sur ma liste est celui de M. Beatty. Après son tour, je propose que nous prenions une pause de 5 minutes car nous aurons une longue séance ce matin.

Monsieur Beatty.

M. Beatty: Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais d'abord faire quelques remarques, la première étant qu'à mon avis, nous avons devant nous l'un des meilleurs mémoires jamais présentés à ce comité. Il est évident que de nombreux efforts et de longues heures de réflexion y ont été consacrés. J'avouerai en toute franchise que lors de mon premier examen des objectifs officiels de la Canada West Foundation, j'attendais votre mémoire avec hésitation et une certaine hostilité, car je craignais que vous décidiez simplement de déchiqueter le cadavre de la Confédération pour ramener de grosses pièces de charogne vers l'ouest du pays. Pardonnez-moi mon analogie plutôt morbide. Ce n'est évidemment pas ce que vous avez fait et comme le démontre le mémoire, vous avez fait une très juste description des gens de l'Ouest et de leurs attitudes, reflet du fédéralisme classique. Dans votre mémoire, vous avez démontré qu'il est très possible d'être à la fois un bon citoyen de l'Ouest et un bon citoyen canadien, ces deux rôles n'étant pas en conflit.

Comme nous le savons, la différence régionale constitue l'une des plus grandes difficultés auxquelles le Canada a dû historiquement faire face. Je crois également que le fait que nous ayons maintenu une puissante identité régionale constitue l'un des plus grands avantages et l'une des plus grandes richesses de ce pays; à titre d'Ontarien, je ne crois absolument pas que mon nationalisme canadien soit menacé parce que les gens de l'Ouest se sentent partie d'une région forte et parce qu'ils sont fiers de cette identité qui leur est propre. C'est donc là un excellent mémoire.

Alors qu'un bon nombre de mes collègues ont précisé certaines lacunes dans certaines propositions précises, nous aurions tort d'espérer que toutes ces lacunes puissent être comblées dans le processus que nous venons de connaître. Vous nous avez présenté un certain nombre de principes qui devraient être étudiés soigneusement par ce comité et par le gouvernement lors de la rédaction de toute loi portant sur la constitution. Ces principes sont très constructifs et très utiles.

J'aimerais obtenir plus de détails sur la question soulevée plus tôt par M. Lee. Nous avons présentement devant nous une proposition très précise, le Bill C-60. Le gouvernement a affirmé qu'il laisserait ce projet de loi mourir au feuillet ou qu'il le retirerait pour le remplacer par un nouveau bill. Si un nouveau projet de loi était présenté sans changement important et en suivant le modèle du Bill C-60, la Canada West Foundation croit-elle que ce projet de loi serait meilleur ou pire que le statu quo? Autrement dit, si ce nouveau projet de

[Texte]

was substantially unchanged from Bill C-60 or would you urge that we vote against it?

Mr. Roberts: First of all, I said in my first comments this morning that the Canada West Foundation served a unique role, and I do not know of any other organization in Canada that is doing this sort of thing, but we see ourselves as performing the role of a catalyst. It is our mandate to make things happen, and you have seen some of the printed results of things that we have made happen, conferences, discussions, debates, public attention to these issues. As such, and I am just trying to explain to you why—I am not going to give you a straight answer—because the Canada West Foundation does have that particular responsibility to make things happen, to make other people think and to get issues into the air, into the public domain and have them talked about.

It is conceivable that a Council meeting of the Canada West Foundation, if we were faced with the issue of taking a public stand on whether or not Bill C-60, very much as it presently exists, should be passed or rejected, then it is conceivable that we would take such a stand. But, as I say, that has not been our mandate, that has not been what we deemed to be our role in this debate. Our role has been to ensure public debate and in so doing to hopefully upgrade the entire process.

Mr. Beatty: You attended the various colloquia which were held.

Mr. Roberts: Yes.

Mr. Beatty: Would you say that the tenor of their discussions were supportive of Bill C-60, or would you say that the tenor of the discussions would be that the bill should be withdrawn and scrapped?

(A short recess)

• 1125

Mr. Roberts: The tenor—and I want to make this clear—was, first, that the government had done the right thing by introducing a bill, which was now in the public domain and was being debated as it should be; number two, that Bill C-60 should be scrapped. I do not think those two things necessarily contradict each other. We have before us now something specific that can become law that was introduced by the government of the land, and we think the government did the right thing in initiating it. Secondly, it was certainly the mood that this bill had so many flaws in it that it would be a mistake to pass it as it is.

Mr. Beatty: Thank you. On page seven of your brief you make a point that really has not been made often to us by other participants. In point four you said:

4) Numerous participants expressed concern, and even fear, over what they consider to be a proposed increase in the already excessive power of the Prime Minister and cabinet. Bill C-60 is seen to increase the powers of the executive rather than providing for a greater regional voice, or even an expansion of "democratic" process.

What elements of Bill C-60 are you referring to when you talk about a proposed increase in the already excessive power of the

[Traduction]

loi reflétait substantiellement le Bill C-60, nous inciteriez-vous à l'adopter ou à le rejeter?

Mr. Roberts: D'abord, comme je le disais ce matin, la Canada West Foundation joue un rôle unique, et je ne connais aucun autre organisme canadien jouant un rôle semblable. Nous croyons devoir jouer un rôle catalyseur. Notre mandat est de susciter des événements, et vous avez pu constater sous forme écrite le résultat de nos efforts, conférences, discussions, débats, sensibilisation du public à ces questions. J'essaie simplement d'expliquer pourquoi je ne vous donnerai pas de réponse directe, car la Canada West Foundation a la responsabilité particulière de susciter les événements, d'amener les gens à réfléchir et de faire connaître les problèmes pour inciter le public à en discuter.

Si nous devons prendre publiquement position à savoir si le Bill C-60 dans sa forme actuelle devrait être adopté ou rejeté, il est concevable que nous prendrions une telle position. Ce n'est toutefois pas notre mandat non plus que le rôle que nous croyons devoir jouer dans cette discussion. Nous avons pour but de susciter la discussion publique en espérant ainsi améliorer tout le processus.

Mr. Beatty: Vous avez assisté aux différents colloques qui ont eu lieu.

Mr. Roberts: Oui.

Mr. Beatty: Croyez-vous que les discussions allaient en faveur du Bill C-60 ou si elles indiquaient plutôt que le projet de loi devrait être retiré et envoyé aux oubliettes?

(Courte pause)

Mr. Roberts: Il est ressorti de la discussion, et je veux que cela soit clair, tout d'abord que le gouvernement avait bien fait de présenter un projet de loi qui est maintenant du domaine public et qui est débattu comme il devrait l'être; et ensuite, que le projet de loi C-60 devrait être retiré. Je ne pense pas qu'il y ait nécessairement contradiction. Nous aurons maintenant un projet de loi précis soumis par le gouvernement du pays et je crois que le gouvernement a bien fait de le présenter. Deuxièmement, nous avions certainement le sentiment que ce projet de loi avait tellement de lacunes que ce serait une erreur que de l'adopter tel quel.

Mr. Beatty: Merci. A la page 7 de votre mémoire vous soulevez une question qui ne nous a pas été mentionnée bien souvent par les autres témoins. Au point 4, vous dites:

4) de nombreux participants se sont dit préoccupés et même effrayés par ce qu'ils estiment être une augmentation projetée du pouvoir déjà excessif du premier ministre et du cabinet. Ils estiment que le projet de loi C-60 augmentera les pouvoirs de l'exécutif plutôt que d'accorder plus de poids aux régions ou même d'améliorer le processus «démocratique».

A quelle disposition du projet de loi C-60 pensez-vous lorsque vous parlez d'une augmentation du pouvoir déjà excessif du

[Text]

Prime Minister and Cabinet? Other briefs have not dealt with this aspect of the bill.

Mr. Elton: Would you like me to answer that?

Mr. Roberts: Yes, if you miss anything I will jump on it.

Mr. Elton: Okay. One of the particular things was the implementation process recommended, the idea of unilateral action on the part of the Government of Canada and the fear that that might, in fact, become a partisan issue, that the conscience of the members might not be able to have as much effect as they might under other circumstances in terms of trying to protect, for example, the position of the provinces. The argument has been made that if it is found that the national government can take the kind of action they are recommending in Bill C-60, perhaps they can also use that to modify Section 91.1. of the British North America Act—which really means they can modify anything they want any time they want. That argument was that it is giving too much power to the Prime Minister, through his Cabinet and through his majority in the House of Commons.

That was not a specific thing in the bill, but it was a result of the way in which the bill was recommended. Also, with specific reference to the monarchy: whereas we did not, and we specifically sought not to, get into that debate in our colloquia, it was certainly part of the concerns people had. Here is an instance where a national government elected four years ago is talking about changing the constitution of this country and they are doing it through their executive power, and if they use this it is going to set a precedent that we will not be able to turn back. Therefore, in effect, the Office of the Prime Minister is gathering power, more power than it at present has, if this piece of legislation were to become law.

Mr. Beatty: I wonder whether I might deal with another area as well. You argue for a bicameral system with both Houses being elected. What do you see as the relationship between the executive and an elected Senate? Could the Cabinet be drawn from the Senate as well as from the House of Commons as it can now? Or would you argue that the ability to be a cabinet minister should rest exclusively with members of the House of Commons?

Mr. Elton: That was addressed and the answer was that it should rest exclusively with the House of Commons. The argument, particularly in looking at the Australian example, was that if you allow people from the Senate to serve in the executive, in the Cabinet, what we would have is an extension of party solidarity to the second chamber. In fact, you develop a kind of modified unicameral system anyway, because the second chamber now comes under the aura or the responsibility that the lower house has. So a second chamber, such that members of the second chamber, using the American system as a better example, perhaps, should not be allowed to sit in the Cabinet and that if they are, in fact, appointed to the Cabinet they should resign from the second chamber and seek a seat in the lower house.

Mr. Beatty: This leads to my next question, about the nature of election to the Senate. You are talking about a proportional system whereby people would vote—presumably

[Translation]

premier ministre et du cabinet? Les autres mémoires n'ont pas traité de cet aspect du projet de loi.

M. Elton: Aimeriez-vous que je réponde à cette question?

M. Roberts: Oui, si vous oubliez quelque chose, je l'ajouterai.

M. Elton: Très bien. Ce qui nous inquiétait en particulier, c'était le processus de mise en application recommandé, l'idée que le gouvernement du Canada pourrait agir de façon unilatérale et la crainte que cela ne devienne une question partisane, que les députés n'essaient pas, autant qu'ils le feraient dans d'autres circonstances, de protéger la position des provinces par exemple. On a allégué par exemple que si le gouvernement national peut appliquer unilatéralement le projet de loi C-60, il pourra peut-être faire de même pour modifier l'article 91.1, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ce qui revient à dire qu'il pourrait modifier ce qu'il veut quand il le veut. Nous estimions que cela donnait trop de pouvoir au premier ministre par l'intermédiaire de son cabinet et de sa majorité à la Chambre des communes.

Ce n'est pas contenu comme tel dans le projet de loi, mais c'est le résultat que le projet de loi aurait. Bien que nous n'ayons pas débattu la question de la monarchie à notre assemblée, en fait nous avons même évité cette question, c'est une autre question qui nous inquiète beaucoup. Le gouvernement national élu il y a 4 ans propose le réforme constitutionnelle en utilisant son pouvoir exécutif et si cette réforme est acceptée, nous aurons créé un précédent sur lequel il sera impossible de revenir. C'est pourquoi nous trouvons que le premier ministre aura plus de pouvoirs qu'il n'en a maintenant si ce projet de loi est adopté.

M. Beatty: Pourrais-je passer à une autre question également. Vous proposez un système dont les deux Chambres seraient élues. Quels seraient selon vous les rapports entre l'exécutif et le Sénat élu? Les membres du cabinet pourraient-ils être également choisis parmi les membres du Sénat tout comme ils le sont à la Chambre des communes, ou croyez-vous que le portefeuille ministériel devrait rester l'apanage exclusif des membres de la Chambre des communes?

M. Elton: Nous avons discuté de cette question et avons conclu qu'ils devraient être choisis exclusivement à la Chambre des communes. Nous estimions, en tenant compte par exemple de l'exemple australien, que si des membres du Sénat étaient autorisés à faire partie du cabinet, la solidarité de parti s'immiscerait dans la seconde Chambre. En fait, ce serait de toute façon un système unicaméral modifié, parce que la seconde Chambre se trouverait alors sous l'égide de la Chambre des communes. Si nous utilisons le système américain qui est un meilleur exemple, les membres de la seconde Chambre pourraient être autorisés à siéger au cabinet, auquel cas ils devraient démissionner de la seconde Chambre et se faire élire à la Chambre des communes.

M. Beatty: Cela m'amène à la question suivante au sujet de l'élection du Sénat. Vous avez parlé d'un système proportionnel où la population voterait pour un parti donné plutôt que

[Texte]

if I were voting in Ontario for my senators, I would vote for a particular party as opposed to voting for individuals. Do you not feel that this particular proposal will enhance the powers of the party relative to individuals because of the control that parties would have over lists of people who would be senatorial candidates?

• 1130

In fact, the heavy-handed whip might be that much heavier in the case of the Senate and the partisanship might be that much more pronounced in the Senate than it would be actually in the House of Commons in which you remove the partisan ties.

Mr. Elton: One of the positive aspects that people mentioned of C-60 was the recognition of proportional representation. In fact we could join the rest of the liberal democratic systems in the world in utilizing this process, to give better representation to the wishes of the people, rather than the first past-the-post system that we now use. There are, as you know, many different ways in which you can develop a proportional representation system; some of them having simply party lists and others, under some instances, voting for particular people within particular areas of the province or within particular areas of a region that you identify as a senatorial region.

The argument put forth was that the senatorial region most meaningful would coincide with provincial boundaries and proportional representation—the objective, not the specifics because the specifics were talked about but there were as many specifics as there were people, in many instances—but the objective of proportional representation of the kind of vote that a particular party would receive in a province could be reflected in an elected Senate just as easily as it is in the House of the Federation proposals.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): This will need to be your last question, Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Certainly. Why did you reject the idea of simply using the figures that existed within a particular province? For example, within Alberta, at the time of the general election for the House of Commons, and simply translating that to the Senate. Other proposals that have been made have included that particular suggestion; as opposed to having separate elections for the Senate you simply take the proportional figures which were recognized at the time of the last general election for the House of Commons and simply by that determining the make-up of the provinces' representation in the Senate. Why would you separate the two?

Mr. Elton: One of the concerns here is, for example, just a positioning the election to a senate with a House of Commons general election. The proposal came up time and again that it might be more appropriate to hold elections to the Senate at the same time as provincial government elections rather than the national government elections. The pros and cons of that were debated but many people came down in favour of having the election to the Senate at the same time as the provincial elections were held rather than the same time the national election was held to try to get away from the problems that

[Traduction]

pour un particulier. Ne croyez-vous pas que cette proposition augmenterait les pouvoirs des partis par rapport au particulier, étant donné le contrôle qu'auraient les partis sur les listes de candidats pour l'élection au Sénat?

En fait, la fermeté d'un whip ou l'esprit partisan pourrait être beaucoup plus prononcé au Sénat qu'à la Chambre des communes où l'on supprime les liens à caractères partisans.

M. Elton: On a fait remarquer que l'un des aspects positifs du Bill C-60 était que l'on y reconnaissait le principe de la représentation proportionnelle. En utilisant un tel système, nous agirions comme les autres régimes libéraux et démocratiques du monde et les désirs de la population seraient mieux représentés que cela n'est le cas dans notre système actuel. Comme vous le savez, il y a bien des façons d'appliquer le principe de la représentation proportionnelle: dans certains cas, on a simplement des listes de partis et, dans d'autres, on vote pour certains individus au sein d'une région particulière d'une province ou d'une région déclarée comme étant une région sénatoriale.

On a fait valoir que les limites des régions sénatoriales devraient correspondre aux limites des provinces et, pour ce qui est des objectifs du principe de la représentation proportionnelle, ils seraient atteints si le Sénat était élu aussi facilement qu'ils le sont dans le cadre des propositions relatives à la Chambre de la fédération.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Monsieur Beatty, ce sera votre dernière question.

M. Beatty: Très bien. Pourquoi n'avez-vous pas voulu utiliser les chiffres qui existaient dans les provinces? Par exemple, en Alberta, au moment des élections pour la Chambre des communes, et les utiliser pour le Sénat. On a fait des propositions dans ce sens: au lieu d'organiser des élections séparées pour le Sénat, on prend les chiffres obtenus lors des dernières élections générales pour la Chambre des communes, chiffres sur lesquels on se fonde pour déterminer la représentation des provinces au Sénat. Pourquoi faire une distinction à ce propos?

M. Elton: Le problème qui se pose ici par exemple, c'est celui de la juxtaposition des élections au Sénat avec les élections générales à la Chambre des communes. A maintes reprises, on a fait valoir qu'il serait préférable d'organiser des élections pour le Sénat en même temps que les élections aux gouvernements provinciaux et non pas en même temps que celles aux gouvernements nationaux. On a étudié le pour et le contre et beaucoup ont préféré l'idée selon laquelle les élections au Sénat auraient lieu en même temps que les élections provinciales et non pas en même temps que les élections sur le

[Text]

Australia has experienced in this regard, with making the second chamber a meaningful representation of regional concern.

The argument here is basically that; what you are trying to do with the second chamber, although the second chamber may have many functions, the primary function in a reconstituted Canadian Senate would be regional representation. So it would be better to put it in position with a provincial election in which then your party totals may very well be quite different than they are in a national election. In fact, they are in each province; they are quite different.

Mr. Beatty: Thank you. It is a very fine brief.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr Beatty. We will now take a five-minute break. Following that I have Miss MacDonald and Mr. Goodale.

A short recess

• 1140

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): If we could come back to order, please, gentlemen, I will call on Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Roberts and Dr. Elton, I would like to join others who have expressed their congratulations this morning on the brief that you have presented to us—and I should say, more than a brief.

I would like to congratulate you on the whole process that you have gone through, in making, first of all, a very real attempt to come up with some imaginative proposals for constitutional change and then having the courage to subject them to the crucible of public opinion, and then, after seeing many of the original proposals recommended to the committee either dismembered in some ways or watered down considerably, still retaining the idea that constitutional change is necessary.

• 1145

I want to go back to some of the premises set out in your earlier papers and carried through, on the reasons why constitutional change has to be contemplated by the country, by Canadians living in a federal system.

Much has been made of regional alienation because of the lack of regional representation, and I want to just deal with that and ask for your response.

It has been focused primarily on either the failure of the Senate to function in a manner in which it provides regional representation or by individual members of Parliament, who, some witnesses argue, do give regional representation, while others argue that they do not give regional representation.

I am of the opinion that these arguments miss the basic point in what is causing that regional alienation. I think that what we have to address here is the lack of regional represen-

[Translation]

plan national; on voulait ainsi éviter les problèmes qu'a connus l'Australie et faire en sorte que la seconde Chambre représente véritablement l'intérêt des régions.

La seconde Chambre pourra certes avoir bien des fonctions à remplir mais, au sein d'un Canada doté d'une nouvelle constitution, le Sénat aura pour premier rôle de représenter les régions. Mieux vaut donc que les élections à cette Chambre se tiennent en même temps que les élections provinciales car, lors de ces dernières, les résultats des différents partis ne sont pas nécessairement identiques à ce qu'ils sont dans le cadre des élections nationales. En fait, ils sont tout à fait différents et ce dans toutes les provinces.

M. Beatty: Je vous remercie. Votre mémoire est fort intéressante.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Beatty. Nous allons prendre une pause de 5 minutes. Ensuite, je donnerai la parole à M^{lle} MacDonald puis à M. Goodale.

(Courte pause)

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): A l'ordre, s'il vous plaît. Je donne la parole à Mlle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président.

Je voudrais d'abord, monsieur Roberts et monsieur Elton, vous féliciter pour votre mémoire de ce matin, qui est en fait plus qu'un simple mémoire.

Je voudrais vous féliciter également pour tout le travail que vous avez fait et pour votre tentative sincère d'en arriver à des propositions originales en vue de changements constitutionnels. Vous avez eu le courage de les soumettre au dur jugement de l'opinion publique, après quoi vous les avez présentées au Comité même si c'est sous une forme quelque peu désordonnée et quelque peu différente: vous maintenez quand même votre idée que des changements sont nécessaires.

Je reviens aux prémisses établies dans vos premiers documents et reprises plus tard qui font que des changements constitutionnels doivent être envisagés par les Canadiens qui vivent sous ce régime fédéral.

On a beaucoup parlé de l'aliénation régionale due au manque de représentation régionale. Je voudrais en parler avec vous et avoir votre opinion là-dessus.

La discussion portait surtout sur le fait que le Sénat ne peut fonctionner de façon à assurer cette représentation régionale ou sur le fait que les députés au parlement y sont arrivés ou n'y sont pas arrivés selon l'avis des divers témoins.

J'estime pour ma part que cette discussion ne s'est pas attachée aux causes réelles de l'aliénation régionale. Pour moi, le plus important, c'est le manque de représentation régionale

[Texte]

tation in the formulation of federal policies—and I say, “the formulation of federal policies”: not when they come to be debated in the House, not as individual members of Parliament speak to them or members of the Senate speak to them, but in the formulation.

I therefore want to ask your opinion in this area of the feeling of lack of regional representation. Do we not have to tackle that directly in the House of Commons rather than in a second chamber? Because it is the government responsible to the House of Commons which formulates federal policy and which must take into account the needs of the regions when doing it.

Therefore, in the House of Commons, in order to ensure regional spokesmen in that formulation of federal policy, do we not have to move to some kind of modified proportional representation in the House to make sure that that input is there at the beginning? And have you addressed yourself to how that could be carried out if, indeed, you would accept that proposal?

That is one aspect I want to deal with; then I have another question.

Mr. Roberts: I would like to reply to some of those things, Mr. Chairman, because I think you have come right to the nub of it now.

Unfortunately we tend to use, I suppose, the same words when we come to a parliamentary committee of this nature that we might use if we were at a public meeting in Crystal City, Manitoba. So we just refer to regional representation and to the things that come back to us from the populace saying, in effect, that they do not feel as though they are being heard in Ottawa.

You are absolutely right in that what we, who make a profession of studying these things, understand and realize is that where the West is not being properly represented—“properly” meaning “powerfully”; that is obviously a biased term when I say “properly”—where the West has not got the weight, the clout, the numbers, is in the formulation of policy and certainly not in the area of representation by members of Parliament, when we are speaking of the roles of ombudsmen representing you in whatever capacity that a member of Parliament does—and there are many because I am familiar with them.

• 1150

We are talking about the formulation of policy that affects the well-being of any region as well as the whole of the nation, and that is where we feel that there is a weakness in the system and something should be done about it.

All right, that is not good enough just to say that. What is this something that should be done about it? And I have to throw the question back to you, because we have been to many meetings but we also spend many nights amongst ourselves arguing and debating what can be done in terms of amendments to the practices and procedures of the House of Commons which would indeed help to make our concerns heard in the formulation of policy long before the bill gets to the House.

[Traduction]

dans la formulation des politiques fédérales, et je dis «la formulation des politiques du gouvernement fédéral». Il ne s'agit pas de l'étape du débat à la Chambre, il ne s'agit pas de l'étape où les députés au parlement où les sénateurs sont appelés à les examiner, mais bien de l'étape de la formulation.

Je voudrais connaître votre opinion au sujet du manque de représentation régionale ressentie à cette étape. Ne faut-il pas s'y attaquer directement à la Chambre des communes plutôt qu'à la deuxième chambre? Après tout, c'est le gouvernement responsable à la Chambre des communes qui formule les politiques fédérales et qui doit tenir compte, ce faisant, des besoins des régions.

Ainsi, ne faut-il pas qu'il y ait à la Chambre des communes, afin de s'assurer de la présence de porte-parole régionaux dans la formulation des politiques fédérales, afin de s'assurer d'une participation régionale dès le départ, une certaine forme de représentation proportionnelle? Avez-vous essayé de voir comment on pourrait y arriver, êtes-vous même d'accord avec cette idée?

C'est ma première question; j'en ai une autre.

M. Roberts: Je voudrais revenir tout de suite sur certains points mentionnés, monsieur le président, puisqu'ils touchent le nœud du problème.

Malheureusement, nous avons tendance à utiliser, lorsque nous venons devant un comité parlementaire comme celui-ci, les mêmes termes que nous utiliserions lors d'une réunion publique à Crystal City, Manitoba. C'est ainsi que nous parlons du manque de représentation régionale et d'autres maux mentionnés par la population pour dire finalement qu'elle ne se sent pas entendue à Ottawa.

Vous avez raison de souligner, que nous, qui faisons une profession d'étudier ces questions, nous comprenons très bien lorsque nous affirmons que l'Ouest n'est pas représenté convenablement; je ne sais pas si c'est le terme qui convient le mieux, il faudrait peut-être dire «avec suffisamment de force», lorsque nous affirmons que l'Ouest n'a pas le poids, n'a pas l'influence, le nombre de représentants qu'il devrait avoir. Nous comprenons que c'est au niveau de la formulation des politiques et non pas au niveau de leur représentation assurée par les députés au parlement. Nous ne voulons pas dire le rôle d'ombudsman que joue à plusieurs égards, je connais ce rôle, le député au parlement.

Nous parlons de l'élaboration de politiques qui ont une incidence sur le bien-être de chaque région mais aussi du pays tout entier, et nous pensons que c'est là la faiblesse du système.

Bien sûr, il ne suffit pas de le dire. Que pouvons-nous faire? Je dois vous poser la question car malgré de nombreuses séances, nous avons néanmoins passé plusieurs nuits à discuter entre nous des modifications qu'il faudrait apporter aux pratiques et aux procédures de la Chambre des communes afin de faire entendre notre voix au niveau de l'élaboration des politiques, bien avant que les projets de loi ne soient déposés à la Chambre. Peut-être même cela n'aurait-il rien à voir avec un

[Text]

It may not have anything to do with a bill itself, it may very well be just an interpretation of a bill that presently exists.

Proportional representation comes up regularly as a method of making or introducing stronger input into the government, for instance, because if you are a western Canadian with a Liberal government you know that you are going to be underrepresented. If you are a Quebecois with a Conservative government you are quite confident that you are going to be underrepresented under the present system. So as a product of this we all look at PR, proportional representation, as a way of ameliorating that imbalance. I suppose really the answer to that is we have not been able to make it wash with the people yet. It is not all that saleable yet. It may be that it will come. Things tend to come and go as fact, and it may be that we will be able to get that one accepted by more people who are interested in this whole problem. We have looked at it and David, I am sure, will want to add to what I have said, but we just have not come up with the formula that we could propose to you today that would make the House of Commons more responsive to the concerns of the regions that are in effect underrepresented in the present government.

We do the obvious, we do I guess what people have been doing for dozens of years except now we are getting down to a point where I think something is going to come of it. So we look to the second chamber. I cannot help but believe we are being influenced by the fact that we live as close as we do to the United States senator, because if you are in Vancouver you are only 25 miles away from the State of Washington where Scoop Jackson is just hauling things in from Washington D.C. on a regular basis. Or if you watch the elected senator from the United States at any time you see that here is a whole area of powerful, regional input into the central governing system. I think that may have an influence on the public's acceptance of a new role for the second chamber, a role that probably was, and to a large degree I know, taken into consideration by the Fathers of Confederation when they not only looked to the Senate as the chamber of sober second thought but also looked to the chamber as the representatives of regional interests. That, in my view and the view of most of the people who have attended our colloquia and conferences is where the Senate has not fulfilled its obligation.

Miss MacDonald: Just before Dr. Elton speaks to this could I postulate my second theory and then perhaps you could deal with the two of them at the same time, because in a sense I see two quite different problems.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): I might say, Miss MacDonald, if your second question elicits as lengthy an answer as your first question, I will have to extend your time considerably.

Mr. Roberts: Do not take it out on her, blame me.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): No, I will not take it out of her time.

Miss MacDonald: That is why I cut in. I mentioned the weakness in the formulation of federal policy as it has a bearing on the regions of the country. I want to set forward another area where I consider there is a gowing tension and

[Translation]

projet de loi, il pourrait simplement s'agir d'interpréter un projet de loi existant.

La représentation proportionnelle est préconisée régulièrement comme moyen d'accroître la participation au sein du gouvernement. Si vous venez de l'Ouest, vous pouvez être certain que sous un gouvernement libéral, vous ne serez pas suffisamment représenté. Si vous êtes Québécois, il en sera de même sous un gouvernement conservateur. Par conséquent, nous pensons que le système de la représentation proportionnelle doit faire disparaître ce déséquilibre. Nous n'avons pas encore tout à fait réussi à convaincre la population canadienne. Il est sans doute trop tôt. Cela viendra peut-être. Les choses évoluent et nous pourrions probablement faire accepter ce principe par un plus grand nombre de gens concernés. Nous avons déjà étudié cette question et je suis certain que David aura des choses à ajouter, mais nous n'avons pas encore découvert la formule qui permettrait à la Chambre des communes de répondre plus efficacement aux préoccupations des régions sous-représentées au sein du gouvernement en place.

Nous continuons de faire ce qui se fait depuis des dizaines d'années, mais je pense que nous approchons du but. Nous nous sommes donc penchés sur la deuxième Chambre. Je ne peux pas m'empêcher de croire que nous sommes influencés par la proximité des États-Unis. Nous surveillons le Sénat américain car il ne faut pas oublier que Vancouver ne se trouve qu'à 25 milles de l'État de Washington, où le sénateur Scoop Jackson rapporte régulièrement des choses de Washington D.C. Si vous suivez la nomination des sénateurs aux États-Unis, vous constaterez qu'ils représentent une force régionale extrêmement puissante au sein du gouvernement central. Ce facteur pourrait certainement avoir une influence sur l'opinion que se fait le public canadien du nouveau rôle à accorder à une deuxième Chambre, rôle dont les pères de la Confédération ont largement tenu compte, puisqu'ils n'ont pas considéré le Sénat comme un lieu de réflexion à tête reposée, mais plutôt comme un instrument de représentation des intérêts régionaux. A mon avis, et de l'avis de la majorité des personnes qui ont participé à nos colloques et à nos conférences, c'est sur ce point que le Sénat n'a pas rempli ses obligations.

Mlle MacDonald: Avant que M. Elton ne prenne la parole, je voudrais vous faire part de ma deuxième théorie. Vous pourriez donc répondre aux deux en même temps car j'estime qu'il s'agit de deux problèmes tout à fait différents.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Mademoiselle MacDonald, si votre deuxième question donne lieu à une réponse aussi longue que la première, il me faudra considérablement rallonger votre temps de parole.

M. Roberts: C'est moi que vous devez blâmer.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Je ne blâme pas du tout M^{lle} MacDonald.

Mlle MacDonald: C'est pour cette raison que j'interviens. J'ai parlé de la faiblesse de l'élaboration des politiques fédérales dans la mesure où elles affectent les régions. Je voudrais parler maintenant d'un autre domaine qui me semble susciter

[Texte]

conflict in the country that is having grave problems for our federal system: that is in the area of intergovernmental relationships where the federal government develops policies that are often in conflict with the policies being developed at the provincial level. This, I put, is quite different from the first question that I have raised, the weakness in the developing of federal policies itself.

• 1155

What I am talking about now are two levels of government who are formulating policies that are going to apply in a specific area of the country like British Columbia but where one is going off at quite a different tangent from the other. There is really no mechanism within our federal system to try to bring those often conflicting policies into some kind of harmony and whether or not that should not be a role that is provided for in a second Chamber where some kind of harmonization to a growing difficulty, a difficulty which has magnified itself considerably in the last 20 years as we have seen the powers of the provinces escalate due to natural resources, due to the administration and social policy and so on where the growth and the power of the provinces has automatically come about, and whether there is not some need now in the development of our country to try to recognize the reality of that situation and somehow to provide for a forum which helps to harmonize.

Mr. Elton: I may respond to that by saying that what we are really talking about here is something that comes out of Bill C-60 which I think many of you have already grappled with and that is the meaning of the word "consultation" as used particularly in Bill C-60. It is never clear what that means, whether that means we have advised you two hours before the press release of what we are going to do, or we have chatted with you about it but did not like what you had to say about it so we are going to act unilaterally anyway, or we will not act until we agree on it. It can mean any variation of those things plus a number of others if one puts one's mind to it.

What the concern is here is the interdependence of the two levels of government. If you are going to be a federalist then accept those two levels of government and allow them to do meaningful things separate from one another in some instances, but still realizing that the impact of any separate act will have some kind of ramification; it will do something to the other government's programs. What you need is some kind of meaningful output consultation process.

The best example I can think of is the one most necessary to governments. When we get close to the lifeline of governments then they perform very well. I am thinking now of the taxation agreements. We have a great deal of difficulty coming to an agreement between the provinces and the national government on taxation policy but they do it, and they have been doing it since 1940 on a regular basis every five years, year in and year out. There has been acrimonious debate, there has been all kinds of problems, but because of the deadlines imposed on the tax agreements we come to an agreement. There is a process there and I think one would agree that there is a real consulta-

[Traduction]

de plus en plus de tensions et de conflits et représenter une menace pour notre système fédéral: il s'agit des relations intergouvernementales et du fait que le gouvernement fédéral très souvent élabore des politiques qui vont à l'encontre des politiques élaborées à l'échelon provincial. Cela n'est pas du tout la même chose que ce que je disais plus tôt à propos des défaillances dans l'élaboration des politiques fédérales.

Cette fois, il s'agit de deux échelons de gouvernement formulant des politiques qui doivent s'appliquer à une région particulière, comme la Colombie-Britannique, mais où le choix de solutions est complètement différent. Il n'existe véritablement pas de mécanisme dans notre système fédéral qui permette d'harmoniser ces politiques et l'on peut se demander si ce n'est pas un rôle que l'on devrait confier à une deuxième chambre puisque les possibilités d'harmonisation semblent de plus en plus éloignées depuis 20 ans que les pouvoirs des provinces n'ont cessé d'augmenter grâce aux ressources naturelles, à l'administration et la politique sociale. Ne faudrait-il donc pas reconnaître la réalité de la situation et en quelque sorte trouver un «forum d'harmonisation?»

M. Elton: Ce dont nous parlons ici sort du bill C-60 et nombre d'entre vous se sont déjà interrogés sur la signification du mot «consultation» utilisé dans ce bill. On ne sait jamais trop ce que cela veut dire, s'il s'agit simplement d'aviser les provinces de l'action du fédéral deux heures avant le communiqué de presse ou de leur déclarer que puisque l'on n'est pas d'accord sur une question, on agira unilatéralement ou encore que l'on ne fera rien tant que l'on ne se sera pas mis d'accord. Cela peut vouloir dire tout cela et bien d'autres choses.

Le problème ici est l'interdépendance des deux échelons du gouvernement. Si l'on doit être fédéralistes, il faut alors accepter ces deux échelons de gouvernement et leur permettre d'être bien distincts dans certains cas sans toutefois oublier l'incidence que peuvent avoir certains actes de l'un sur l'autre. Il faut un véritable processus de consultation.

Le meilleur exemple que je puisse vous donner porte sur ce qui est le plus nécessaire aux gouvernements. Lorsque nous arrivons près de la fin du mandat d'un gouvernement, il se comporte très bien. Je pense aux accords fiscaux. On a beaucoup de mal à parvenir à un accord entre les provinces et le gouvernement national sur la politique fiscale mais on y parvient, et ceci depuis 1940, régulièrement tous les 5 ans, chaque fois. Les débats sont quelque fois très chauds, il y a eu toutes sortes de problèmes, mais du fait des échéances imposées, on parvient néanmoins à s'entendre. Les fonds étant nécessaires, on peut véritablement dire que dans ce cas il existe un processus de consultation réel.

[Text]

tive process that takes place between the two levels of government because of the need for moneys in that process.

What about all the other programs? What about the social programs? Even in the area of international affairs, for example, who goes to what meetings at the United Nations and so on? The concern here is that it is the formulation of policy and the input involved. Who gets to make the decisions? Who participates in it? Under our present system of government, because of the accountability based primarily on a rep-by-pop system, we argue that parliamentary government means that the executive is accountable to the legislatures and ultimately accountable to the people; and you cannot tinker with that.

Well, if you do not tinker with that in the House of Commons it is always going to result in very strong consideration being given to the basis of population within the country. It cannot be any other way. Proportional representation as proposed by many over the last number of decades, is seen as a positive step in the direction of ensuring that within each party caucus there are representatives from the different areas—where there is not now. The Liberals have a lot of trouble with Alberta and the West, in particular. The Conservatives have the same kind of problem with Quebec. That would not be the case if we instituted proportional representation. Then, at least where those decisions are made within that central institution, in the House, there would be input from Alberta within the Liberal caucus, and the Liberal executive would have to take that into consideration and vice versa with the Conservatives. But it is not the case, as a matter of fact, our system exacerbates the problem. It ensures that the Conservatives have greater input from the West than they should have, and that the Liberals have greater influence from Quebec than they should have based on the will and desires of the people of Canada.

• 1200

But the problem there is that we are not willing to take the plunge on proportional representation, not because it will not do all these things, but because we hate the idea of coalition governments, because we hate the idea of minority governments, and so we are so abhorred by that idea that we will not try to correct our other problem. It is the interrelated nature of the two things.

I would like to go one step further, Mr. Chairman, very quickly, and say that it is not simply the formulation of policy, but it is also the implementation and administration thereof. That is where we get to the regulatory boards and agencies; that is also critical to it, not simply the formulation.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Dr. Elton. Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you, Mr. Chairman. To begin with, I would like to join with those who have expressed congratulations to the Canada West Foundation today for what has obviously been a lot of hard work and a very constructive

[Translation]

Et les autres programmes? Les programmes sociaux? Même dans le domaine des affaires internationales, par exemple, qui va à quelle réunion aux Nations Unies, etc.? Le problème est qu'il s'agit de formuler une politique et de participer. A qui appartient-il de prendre les décisions? Qui participe? Dans notre système actuel, étant donné que la responsabilité est essentiellement fondée sur un système de représentation proportionnel, nous soutenons que le gouvernement parlementaire signifie que l'exécutif est responsable devant le parlement et finalement devant la population; et qu'on ne peut pas changer cela.

Si on ne peut contester cela à la Chambre des communes on fera d'autant plus attention à l'aspect démographique du pays. Il ne peut en être autrement. Ces dernières décennies, beaucoup ont avancé l'idée de la représentation proportionnelle et on estime qu'il s'agit d'une mesure positive pour assurer que les diverses régions soient représentées dans les caucuses partis, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Les libéraux ont beaucoup de difficulté en particulier avec l'Alberta et l'Ouest du pays. Des problèmes identiques se posent pour les conservateurs avec le Québec. Il n'en serait pas ainsi si nous décidions d'opter pour le principe de la représentation proportionnelle. Par exemple, l'Alberta jouerait un rôle au sein du caucus libéral, ce dont devrait tenir compte l'exécutif libéral au moment de prendre des décisions au sein de l'institution centrale, et il en irait de même pour les conservateurs. Cependant, tel n'est pas le cas et notre système accentue le problème. En vertu du présent système, les conservateurs ont plus de poids qu'ils le devraient dans l'Ouest et les libéraux plus d'influence qu'ils devraient n'en avoir au Québec, et ce, compte tenu de la volonté et des désirs de la population canadienne.

Cependant, le problème qui se pose est dû au fait que nous ne sommes pas prêts à adopter le système de représentation proportionnelle, non seulement parce que nous ne voulons pas résoudre les problèmes qui se posent et auxquels je viens de faire allusion, mais parce que nous voudrions éviter d'avoir des gouvernements de coalition, des gouvernements minoritaires et, par conséquent, nous n'avons plus envie de résoudre le problème qui se pose.

Monsieur le président, très brièvement, j'aimerais aller un peu plus loin et dire qu'il ne s'agit pas simplement de formulation des politiques mais aussi de leur application. Je veux parler du moment où on en arrive au niveau des organismes doté d'un pouvoir de réglementation; voilà qui est également très important, il n'y a pas simplement la question de la formulation des politiques.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Elton. Monsieur Goodale.

M. Goodale: Merci, monsieur le président. En commençant, j'aimerais me joindre à ceux qui ont félicité les représentants de la Fondation pour les travaux qu'ils ont effectués et pour la manière fort constructive dont ils ont abordé cette question

[Texte]

approach to this very important issue for all Canadians. In a field like constitutional reform, there will always be lots to debate about and to disagree with, but I think you have provided us with a good deal of food for thought today, and undoubtedly what you have said here will contribute substantially to the deliberations of this Committee, and I am sure to the deliberations of the government as a final proposal is assembled in the weeks and months ahead.

Mr. Breau earlier raised a question, which I would like to pursue to a certain extent now, about the conflict between two basic approaches, or two different approaches to regionalism in Canada. The one approach is, of course, to select certain powers and functions of the central government and to spin those off to the provinces to make the provincial role more meaningful; the other approach is to try to provide a stronger basic role for the provinces in the machinery of the central government.

I take it from various paragraphs in your publications that you have left with us today that the general tenor of the recommendations from the Canada West Foundation is to favour the second option and to reject, primarily, the first option?

Mr. Elton: I would concur with that observation—once again making the caveat that some of you may be tired of by now, and that is that it is not the position of the Foundation itself but that of the people of the West to whom we have talked. I would concur that that is basically it. There is a rejection of the idea of massive decentralization, of in some way emasculating the national government. That goes back to my earlier comments about federalists. The idea that has been expressed by people is that there is a need for, and a desire to maintain a strong national government, and a strong provincial government; so the concern is that when that goes out of balance it means that we need to adjust the process in some way. For example—this, I am sure, will not be foreign to anyone—if there were very serious discussion about taking away natural resources from Alberta, there would be a hue and cry that you would hear very quickly on this Hill because the balance would have shifted. All of a sudden Alberta would have lost the independence that it now has. On the other hand, you would hear the same hue and cry from Albertans if there were an attempt to take away all the taxing powers of the central government. It is the same kind of thing.

Mr. Goodale: I would like to get to the point, Dr. Elton, that you made in your concluding comments to Miss MacDonald, and that has to do with the appointments to various important tribunals and boards, and so forth, of the federal government, which have a very real regional impact. Then, in responding to Mr. Breau earlier, you mentioned two or three that you regarded as particularly sensitive from a regional point of view; particularly I would refer to the Canadian Wheat Board and the Canadian Transport Commission.

• 1205

With respect to the Wheat Board at the moment all the commissioners serving on the board are westerners and as far

[Traduction]

très importante qui intéresse tous les Canadiens. Il y aura toujours beaucoup à débattre, beaucoup des points sur lesquels on ne sera pas d'accord à propos d'un domaine comme celui de la réforme constitutionnelle, mais j'estime que vous avez fort bien alimenté le débat aujourd'hui et il est certain que vos remarques et commentaires seront très utiles pour le comité et, j'en suis certain, pour le gouvernement quand il élaborera des propositions finales dans les semaines et les mois à venir.

Tout à l'heure, M. Breau a posé une question sur laquelle j'aimerais revenir quelques instants; il a parlé du conflit entre deux attitudes à l'égard du régionalisme au Canada. D'une part, bien sûr, on peut choisir certaines fonctions et certains pouvoirs du gouvernement central pour les confier aux provinces et, ce faisant, renforcer le rôle desdites provinces; d'autre part, on peut essayer de donner aux provinces un rôle fondamental important au sein des mécanismes du gouvernement central.

Les document que vous nous avez remis aujourd'hui semblent indiquer que la Fondation appuie le deuxième principe et rejette le premier, n'est-ce pas?

M. Elton: Je suis d'accord avec cette remarque... je veux encore une fois faire une remarque qui va peut-être commencer à fatiguer certains d'entre vous maintenant, à savoir que ce n'est pas là la position de la Fondation elle-même mais plutôt celle de nos interlocuteurs dans l'Ouest. Je suis d'accord pour dire que c'est bien le cas. On s'oppose à l'idée d'une décentralisation massive, à l'idée de priver par trop le gouvernement national de ses pouvoirs. Cela se rapproche de ce que j'ai dit auparavant à propos des fédéralistes. On a fait valoir qu'il était nécessaire et souhaitable d'avoir un gouvernement national fort et un gouvernement provincial fort; en cas de déséquilibre, il est nécessaire de procéder à certains réajustements. Par exemple, et je suis certain que cette remarque ne vous surprendra pas, si le fédéral envisageait sérieusement d'exploiter dans son intérêt les ressources naturelles de l'Alberta, cela ferait naître un tollé général qui se ferait ressentir ici même, sur la colline parlementaire, parce que l'équilibre aurait été rompu. D'un seul coup l'Alberta aurait perdu l'indépendance dont elle jouit. D'autre part, il y aurait un même tollé général de la part des Albertains si l'on cherchait à supprimer tous les pouvoirs dont dispose le gouvernement central en matière de fiscalité. Ce serait la même chose.

M. Goodale: Monsieur Elton, j'aimerais en venir au point que vous souleviez dans les derniers commentaires que vous avez faits à M^{lle} MacDonald; je veux parler des nominations aux divers tribunaux, conseils et ainsi de suite du gouvernement fédéral, nominations qui ont une incidence profonde sur le plan régional. Dans votre réponse tout à l'heure à M. Breau, vous en avez mentionné deux ou trois qui à votre avis, étaient spécialement importantes du point de vue régional. Plus précisément, je parle de la Commission canadienne du blé et de la Commission canadienne des transports.

Quant à la Commission canadienne du blé, à présent tous les commissaires de la commission sont de l'Ouest, et à ma

[Text]

as I know, that has always been the case; commissioners of the Canadian Wheat Board have in fact been western Canadians.

As you probably know as well, the Canadian government is in the process of devising a western arm or a western branch for the CTC which seems to respond to another of your concerns.

I wonder if you could be a bit more precise for me about the nature of the objection. Take the Canadian Wheat Board for an example. If all the commissioners essentially are Westerners, I wonder if you are saying that the present commissioners or any one of them, now or in the past, has specifically failed in discharging a western mandate in the best interest of western Canadian grain producers, or are you saying that the problem is not so much a real and substantive one as it is a problem of appearances? If so, how would you address that appearance problem?

Mr. Roberts: Well, as a longtime grain producer, I do not intend to pass judgment on the performance of the various commissioners of the Canadian Wheat Board. I certainly feel fairly warmly toward the present chief commissioner who happens to have been a classmate of mine. So your point is well taken that they are Westerners.

Your second point is the key one and it is not exclusive to western Canada; it is not exclusive to any of us in this society, and it certainly is something that exists very heavily in the Province of Quebec. It is what is seen to be done.

Appointments that are made on a continuous basis by a central government without proper or without full input, full consultation, full agreement of those who will be affected by the appointment, are always suspect and always hurt and always create unnecessary emotional conflicts.

We have not mentioned the CRTC yet. Mr. Lee will tell you how the people of Vancouver reacted when a federally appointed body, based in this city, decided who is going to listen to what in Vancouver! I do not feel any differently as a Manitoba farmer when somebody in this city, on this Hill, is going to decide how my wheat is going to be marketed in Saskatchewan, even if it is being done by a very good commissioner. The point is, that it is what is seen to be done and the process it has followed.

I can go on through the CTC and the National Energy Board and so forth, and give you all these things that could so easily be resolved in a federal system that was truly federal, in which we would all have our regional representation and could be heard in the central system.

Mr. Goodale: In dealing with the specifics of how that would be done, Bill C-60 of course proposes at least a partial solution in that the chief executive officers of the tribunals that we have been discussing would be subject to a review process in the second chamber, which presumably would be a chamber providing more regional sensitivity.

[Translation]

connaissance cela a toujours été le cas. Les commissaires de la Commission canadienne du blé ont effectivement toujours été des Canadiens de l'Ouest.

Comme vous devez également le savoir, le gouvernement canadien est en train de planifier une «succursale» dans l'Ouest pour la Commission canadienne des transports, qui semblerait répondre à une autre de vos inquiétudes.

Pourriez-vous m'expliquer plus précisément la nature de votre opposition. Prenons par exemple la Commission canadienne du blé. Si tout les commissaires des personnes de l'Ouest, je me demande si vous dites que les commissaires ou l'un d'entre eux, maintenant ou dans le passé, ne s'est pas bien acquitté du mandat qu'il avait à l'égard de l'Ouest dans les meilleurs intérêts des producteurs de l'Ouest. Ou dites-vous plutôt que le problème n'est pas tellement une question de réalité on de fond que d'apparence? Si tel est le cas, comment vous attaquez-vous à ce problème d'apparence?

M. Roberts: Je suis producteur de grain depuis nombre d'années et je n'ai pas l'intention de porter un jugement sur le «rendement» des différents commissaires de la Commission canadienne du blé. Il est vrai que j'ai des sentiments favorables envers le commissaire en chef actuel qui est un de mes anciens camarades de classe. Donc, j'accepte bien le fait que ce sont des gens de l'Ouest.

Votre deuxième question est la question clé, et ne porte pas exclusivement sur l'Ouest; elle ne porte pas uniquement sur les membres de notre société. Et c'est certainement une chose qui existe beaucoup dans la province du Québec. Il s'agit de ce que l'on voit faire.

Les nominations qui se font de façon continue par un gouvernement central sans la pleine contribution, la pleine consultation, et le plein accord de ceux qui seront touchés par les nominations sont toujours suspects, font toujours mal, et créent toujours des conflits émotionnels qui ne sont pas nécessaires.

On n'a pas encore parlé de la CRTC. Monsieur Lee vous dira la réaction des gens de Vancouver quand un groupe nommé par le fédéral, et installé à Ottawa, a décidé qui écouterait quoi à Vancouver! En tant qu'agriculteur du Manitoba, j'ai les mêmes sentiments quand quelqu'un d'Ottawa, de la colline parlementaire, décide des méthodes de commercialisation de mon blé en Saskatchewan, même s'il s'agit d'un très bon commissaire. Le problème, c'est la façon dont on procède.

Je pourrais parler également de la Commission canadienne des transports, de l'Office national de l'énergie etc., en vous citant toutes les choses qui pourraient se résoudre si facilement dans un système fédéral qui serait réellement fédéral, dans lesquels nous aurions tous une représentation régionale et la possibilité de nous faire entendre au niveau central.

M. Goodale: En traitant des détails de ce processus, il est évident que le Bill C-60 offre au moins une solution partielle: les «tribunaux» dont nous avons parlé seraient assujettis à un processus de révision à la deuxième Chambre, qui supposément serait une Chambre ayant une plus grande sensibilité régionale.

[Texte]

Do you see that as one of the ways to deal with that situation, that appointments to those key positions that have a significant regional impact would require that ratification by the regional chamber?

Mr. Roberts: Yes, it has all of the right impacts as near as I can gather, the way I feel about it, in that there will be a great deal more concern, thought and sensitivity to the names that are put forward. Secondly, of course, this second chamber will confirm or deny the appointment and therefore you have an open debate on it. That format would, in my view, ameliorate the kind of tension that I am talking about that exists in all of these appointments to these increasingly powerful regulatory agencies.

• 1210

Mr. Goodale: I am glad that you have made that point clear and I particularly appreciate your earlier comments about the Canadian Wheat Board and the personnel presently serving there because my experience in a constituency like Assiniboia is that there is a tremendous well of support and approval for the Board and for the people serving on the Board. I am glad that you are addressing yourself to the appearance of the process rather than the nature of the activities of the people presently serving, who seem to be well approved in Western Canada.

I would like, then, just to deal with a point that you make on page 18 of your summary report about this business of the second chamber or the Senate acting as a safeguard for a province or for a region. You say that it is probably not possible to do that in relation to the province of Quebec or, I presume, any other province. I just wonder what exactly you mean by that because I think we have just discussed a way in which a second chamber could be a safeguard for regional interests, or if those regions are defined as provinces, then for provincial interests across the country. I am not quite sure that I understand the meaning of that particular point on page 18.

Mr. Elton: You have noted the mention of a single province—and I used the example of Quebec—but I could have used Alberta or British Columbia, or Saskatchewan with its potash, for example, or any other province.

The concern here is that if you try and load that kind of a responsibility on the Senate, then you are going to distort the role that you want it to play in some ways. Better to guarantee within your constitution some place, those very kinds of concerns; such as to make inalienable the right of a province to maintain its boundaries, as an example.

The only way you can change it is to put it in your constitution as they have in many other constitutions throughout the world. In the United States, a state is guaranteed that. It is also guaranteed its representation in the Senate. It is possible to make certain things inalienable and to put it in the constitution.

For example, under a bill of rights you could have language; but you could also say that without agreement or concurrence of a province, as Alberta has been arguing for some time on natural resources, you cannot do certain kinds of things,

[Traduction]

A votre avis, serait-ce une solution que d'exiger la ratification de la part de la Chambre régionale pour les nominations aux postes-clefs qui ont des répercussions régionales importantes?

M. Roberts: Oui. D'après moi, ce serait un bon moyen car on ferait alors attention aux noms qu'on propose pour ces nominations. D'autre part, évidemment, cette seconde Chambre confirmerait ou rejeterait la nomination, et un débat public s'en suivrait. A mon sens, cette façon de faire augmenterait la tension dont je parle et que l'on constate dans les cas de nomination ces organismes réglementaires de plus en plus puissants.

M. Goodale: Je vous remercie d'avoir éclairci ce point, j'apprécie surtout vos remarques antérieures sur la Commission canadienne du blé et son personnel, car si j'en crois mon expérience dans une circonscription comme Assiniboia, la commission et ses commissaires reçoivent un appui et une approbation très forts. Je suis heureux que vous discutiez de la méthode plutôt que de l'action du personnel actuel qui semble très bien reçu dans l'Ouest du Canada.

Je voudrais maintenant passer à un point de votre rapport d'ensemble, à la page 18, concernant le rôle de la seconde Chambre ou du Sénat comme garantie de la province ou de la région. Vous dites que ce n'est probablement pas possible pour la province de Québec, ou, je pense, pour toute autre province. Que voulez-vous dire exactement, car il me semble qu'on discutait justement d'une seconde Chambre comme garantie des intérêts régionaux, et si ces régions sont définies comme étant des provinces, comme garantie des intérêts provinciaux par tout les pays. Je ne comprends pas tout à fait ce point à la page 18.

M. Elton: Vous avez noté la mention d'une seule province—j'ai pris l'exemple du Québec—mais j'aurais pu aussi bien dire l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan avec sa potasse, par exemple, ou toute autre province.

Evidemment, si vous voulez donner cette responsabilité au Sénat, vous déformez les autres rôles que vous voulez qu'il joue. Il est mieux de garantir dans la Constitution ce genre de préoccupation, par exemple de rendre inaliénable le droit à une province de maintenir ses frontières.

Le seul endroit où vous puissiez traiter d'une telle question est la Constitution, comme c'est le cas pour bien d'autres Constitutions dans le monde. Aux États-Unis, on a garanti ce droit à l'État. On y garantit aussi sa représentation au Sénat. Il est possible de rendre certaines choses inaliénables et de les inclure dans la Constitution.

Par exemple, dans la Charte des droits, vous pourriez inclure la langue; mais vous pouvez aussi dire que sans l'accord ou le concours d'une province, comme le prétend l'Alberta au sujet de ses ressources naturelles, de par la Constitution vous

[Text]

constitutionally. And you could list those things: whether it be boundaries, whether it be natural resources, whether it be language rights. Thereby, you do not have to have second chamber deal with those issues because you have specified them and put them aside.

That does not mean, under the example that you have just used, that the Senate could not look at some things which would have a regional component, that may be important to a number of provinces. They could deal with them in the Senate—as with the Wheat Board example. That is not important just to Saskatchewan, so it does not need to be made an inalienable right of Saskatchewan's; but it is important to Saskatchewan, Alberta and Manitoba because of the production of the commodity involved.

Mr. Goodale: I wonder if you have provided in the material a fairly definitive list of those points because I think that would be very useful to us in our further discussions of this situation. It seems to me, and this is a pretty simplistic comment, but generally speaking, some of the up-front issues which are of concern to Quebecers, in particular, are more easily addressed in constitutional terms than are the up-front issues from a Western Canadian's point of view, which tend primarily to be related to economics and transportation. It is pretty hard to talk about those things in terms of constitutional guarantees.

This may be a partial explanation of why the process seems to be more significant for the province of Quebec than perhaps for some other provinces in some other regions; and if you could expand upon—and not necessarily today but in some later correspondence with us—those areas where you think, for example, Western provinces or the Western region should be protected in the terms of the constitution rather than just in the processes of a second chamber. I think that would be very helpful to us.

• 1215

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr. Goodale. I think rather than prolong the time which has now run over, if that could be done later on, would it be agreeable to you, Mr. Roberts? Thank you. Senator Flynn.

Senator Flynn: Thank you, Mr. Chairman. I subscribe to the praise given to the brief of the Canada West Foundation and I would add also that Messrs. Roberts and Elton should be congratulated for the way they have dealt with the questions put to them.

I want to discuss only one problem and this is the proposal respecting the Senate.

As I have said before at another meeting, the only serious base of criticism of the Senate is the fact that senators are appointed and not elected. Now, you propose an elected Senate and I like the idea. I will not comment on your method of electing or otherwise. I was wondering if such an elected Senate would be rejected because it would overshadow the House of Commons. I think this is generally the feeling in the House of Commons and elsewhere; they are afraid that an elected Senate would be as important as the United States

[Translation]

ne pouvez pas faire certaines choses. Vous pourriez donc faire une liste de ces points, que ce soit les frontières, les ressources naturelles ou les droits linguistiques. Ainsi, vous n'avez pas besoin d'une seconde Chambre pour régler ces questions, puisque vous les avez déjà rendues inaliénables.

Cela ne veut pas dire toutefois dans l'exemple que vous venez d'utiliser, que le Sénat ne pourrait pas étudier certains sujets de teneur régionale, qui seraient importants pour plusieurs provinces. Et on pourrait en discuter au Sénat, comme cela a été le cas de la Commission du blé. Ce n'est pas un sujet qui touche que la Saskatchewan, et donc on n'en ferait pas un droit inaliénable de la province de la Saskatchewan; mais ce sujet importe à la Saskatchewan, à l'Alberta ou au Manitoba à cause du produit dont il est sujet.

M. Goodale: Dans votre documentation, avez-vous fait une liste assez définitive de ces points, car cela nous serait très utile dans nos délibérations futures à cet égard. Il me semble, et c'est peut-être simpliste de le dire, qu'en général certaines des questions les plus importantes pour les Québécois, en particulier, sont plus faciles à régler dans la Constitution que les questions importantes qui intéressent l'Ouest du Canada et qui portent surtout sur l'économie et les transports. Il est assez difficile d'envisager des garanties constitutionnelles pour ce genre de choses.

C'est peut-être en partie, la raison pour laquelle cette façon de faire semble plus importante pour la province de Québec que pour d'autres provinces dans d'autres régions du pays; vous pourriez développer ces points, pas nécessairement aujourd'hui, mais dans d'autres contacts avec nous, et nous faire savoir, par exemple, quelle protection les provinces de l'Ouest, la région de l'Ouest, devraient avoir de par la Constitution plutôt que par l'existence d'une seconde chambre. Cela pourrait nous aider beaucoup.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Goodale. Ne pourrions nous pas faire cela plus tard, monsieur Roberts, au lieu de prolonger la séance plus qu'on l'a déjà fait? Merci beaucoup. Le sénateur Flynn a la parole.

Le sénateur Flynn: Merci, monsieur le président. Permettez-moi de féliciter MM. Roberts et Elton pour les excellents mémoires qu'ils ont présentés de la part de la Canada West Foundation. Nos témoins ont également donné de très bonnes réponses aux questions qu'on leur a posées.

C'est leur proposition relative à la réforme du Sénat qui m'intéresse surtout.

Comme je l'ai déjà dit au cours de la séance antérieure, la seule critique qu'on puisse faire au Sénat actuel est que les sénateurs sont nommés et non élus. Or, vous proposez la création d'un Sénat élu, et l'idée me plaît. Je ne veux pas discuter des méthodes d'élection que vous proposez, mais ne pensez-vous pas qu'on rejetterait une telle proposition puisqu'un Sénat élu aurait tendance à éclipser la Chambre des communes? C'est une opinion assez répandue à la Chambre des communes et ailleurs. La crainte existe qu'un Sénat élu ait

[Texte]

Senate; it would gather more prestige than the House of Commons.

If this idea of an elected Senate were to be rejected, have you considered a reformed Senate? In other words, in the White Paper "Time for Action", a publication by the government, the Senate—and you have repeated that to—has been accused of not fulfilling its responsibilities with regard to regional representations or otherwise. As far as this is concerned, I think the government is accusing itself for the way they have gone about the appointments in some cases and for probably the behaviour that they have required on a party basis from the members of the Senate. In any event, have you considered a reformed Senate if an elected Senate is not accepted?

Mr. Roberts: The answer, of course, is yes, but I have to answer the question with a question: what is a reformed Senate? We are very much aware of the fact—and I just have to state this as a fact—that those who now hold power, whether that be a Cabinet position, the Prime Minister or premiers of provinces, have a natural reaction to an elected Senate, which is not necessarily favourable, because of a threat of some sort of erosion of their own power. I do not say that critically; I just say that as a statement of fact and I think it is one that everyone has accepted.

I guess what you are asking us, is what is our fallback position? I do not have an answer to that. We have discussed it a great deal; we recognize that a fully-elected Senate will have a great deal of difficulty being accepted under the present circumstances. The one that is being proposed obviously is a compromise because some of them would be elected through the provinces.

I suppose my reaction would be that rather than compromise the method in which the senators reach the chamber we should perhaps draw the responsibilities of that chamber very carefully so that they do not impinge upon or threaten any more than necessary the supremacy of the House of Commons and the fact that that is where the executive branch exists and that is from where all money bills will emerge. That is about all the answer I can give you at the moment.

• 1220

Senator Flynn: Well, I will put a more specific question. Have you considered the proposals which were made in the report of the Joint Committee on the Constitution in 1972 respecting the method of appointment to the Senate, with some provincial input in half of the appointments, and give the Senate a suspense of veto of one year? I would add that in my view the suspense of veto of one year should not apply in constitutional matters but in ordinary legislation. Have you considered something like that?

Mr. Elton: Yes, we looked at that in some detail. There are a couple of problems, as I see it personally, and they have been voiced by others also, with the proposals out of the 1972 recommendations of the Committee. The first is that it is a half-and-half proposal, as is the House of Federation. And I am really in a quandary as to why you have a half-and-half proposal. Why is that the national government, through the

[Traduction]

autant de pouvoir que le Sénat américain, et qu'il devienne plus important que la Chambre des communes.

Si on rejette la notion d'un Sénat élu, accepteriez-vous une simple réforme du Sénat actuel? Dans le Livre blanc du gouvernement intitulé «Le temps d'agir», on accuse le Sénat de ne pas faire face à ses responsabilités envers les régions. A mon avis, le gouvernement est en train de s'accuser lui-même sur la façon dont certains sénateurs ont été nommés et aussi à cause du chauvinisme que le gouvernement exige de la part des sénateurs. De toute façon, que penseriez-vous d'une réforme du Sénat actuel?

M. Roberts: Je serais naturellement en faveur d'un Sénat réformé, mais qu'entendez-vous par réforme? Nous savons très bien—c'est un fait reconnu—que tous ceux qui sont maintenant au pouvoir, qu'il s'agisse du premier ministre, du cabinet ou des premiers ministres provinciaux, ne favorisent pas nécessairement la création d'un Sénat élu puisqu'ils ont peur de perdre une partie de leur pouvoir. C'est une constatation, et non une critique que je fais.

Vous me demandez quelle serait notre position de repli. Malheureusement, je n'ai pas de réponse à votre question. Nous avons discuté de la question à fond, mais nous reconnaissons qu'il sera très difficile de faire accepter un Sénat élu dans les circonstances actuelles. Les réformes proposées représentent un compromis, puisqu'un certain nombre des sénateurs seraient élus par les provinces.

Plutôt que de faire un compromis sur la méthode du choix des sénateurs, nous devrions peut-être préciser soigneusement les responsabilités de la nouvelle Chambre haute pour qu'elle ne menace pas plus qu'il ne le faut la suprématie de la Chambre des communes dépositaire du pouvoir exécutif et ayant l'initiative de tous les projets de loi portant sur les dépenses. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner pour l'instant.

Le sénateur Flynn: Je vais poser une question plus précise. Avez-vous étudié les propositions qui figuraient dans le rapport publié par le comité mixte de la Constitution en 1972 au sujet de la méthode de nomination des membres du Sénat, méthode suivant laquelle les provinces nommeraient la moitié de leurs représentants et le Sénat posséderait un droit de veto suspensif d'un an? J'ajouterais qu'à mon avis ce veto suspensif d'un an ne devrait pas s'appliquer aux questions constitutionnelles, mais aux lois ordinaires. Avez-vous étudié ce genre de proposition?

M. Elton: Oui, nous l'avons examiné en détail. Les propositions formulées par le comité dans ses recommandations de 1972 présentent quelques difficultés, à mon avis, et d'autres vous en ont déjà parlé. Premièrement, je n'arrive pas vraiment à comprendre pourquoi on a proposé de faire ainsi nommer des représentants à la Chambre de la Fédération par moitiés. Pourquoi le gouvernement national doit-il, par l'entremise du

[Text]

Prime Minister's Office, needs to appoint half of the members of a Senate that is supposed to represent regions? Under a Parliamentary system the national government is well represented in the House of Commons and it has immense powers in relationship to a second chamber that we are either proposing or the existing one in fact, not in legislation but in fact. So why perpetrate then the existence of the national entity within the second chamber? What is the purpose for that? And the answer that comes out of Bill C-60 to me is not very satisfactory at all. I will continue this and then you can respond. I saw that in the House recommendations also, that somehow you want to maintain some national representation within the second chamber. So the half-and-half aspect of it, as with many other proposals, sort of leaves me in a quandary, as it does many other people.

The second point of it is the appointment procedure. Once again, going back to Mr. Roberts' response to Mr. Goodale, it is what seemed to be the case. If we have a body that is appointed, it does not have the kind of credibility that it needs to react to the House of Commons, whether it is appointed by the provinces or...

Senator Flynn: Right. I agree with that. But in respect of your half-and-half objection there, you have to remember that the role of the second chamber is not exclusively to represent the regions, with only their special problems, the role of the second Chamber is to review federal legislation too, because if you come here only as a representative of the province how can you be interested really in exclusively federal legislation? I think the Senate does that well today, and I would want this element of interest in federal legislation, properly defined, to continue.

An hon. Member: That is right.

Mr. Elton: My response to that would be, once again, that I am hoping the people who will be in this second chamber are those federalists that I talked about much earlier, that they have in addition to provincial concerns also national concerns, that they would have that interest in federal legislation because it impacts the provinces. There is not anything that the House of Commons does that does not impact the House of Commons and it is just about, not quite but almost the same, going in the other direction. These men should be able to deal in both worlds. But it may very well be that you can ensure that regional representation by allowing some specific kind of regional representation in that second chamber rather than the national representation that is in the House of Commons. It should have a different appointment base.

Senator Flynn: Thank you.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Mr. Richardson.

Mr. Richardson: Thank you, Mr. Chairman. I had not originally intended to participate this morning because I have worked with the Canada West Foundation at some of their other meetings, the meeting in Banff and one that was held in

[Translation]

bureau du premier ministre, nommer la moitié des membres d'un Sénat qui est censé représenter les régions? Le régime parlementaire permet au gouvernement national d'être bien représenté à la Chambre des communes et d'y posséder des pouvoirs immenses par rapport à la seconde chambre, que ce soit celle qu'on propose ou celle qui existe actuellement, et il les possède de fait, sinon de par la loi. Aussi, pourquoi refléter encore ce concept de l'entité nationale au sein de la seconde chambre? La réponse qu'on trouve à cet question dans le Bill C-60 ne me semble pas du tout satisfaisante. Si vous me le permettez, j'aimerais terminer avant que vous ne repreniez la parole. J'ai vu également dans les recommandations de la Chambre que vous semblez vouloir maintenir une représentation nationale au sein de la seconde chambre. Comme pour bien d'autres propositions, cette méthode de nomination par moitiés me laisse perplexe, et je ne suis pas le seul à me trouver dans cette situation.

Le deuxième point qui me préoccupe est la méthode même de nomination, comme le disait M. Roberts en réponse à M. Goodale. Un organisme dont les membres sont nommés n'a pas la crédibilité nécessaire pour réagir devant la Chambre des communes, que les membres soient nommés par les provinces ou...

Le sénateur Flynn: Oui, je suis d'accord. Mais en ce qui concerne votre objection à la méthode par moitiés, vous ne devez pas oublier que le rôle de la seconde chambre n'est pas uniquement de représenter les régions et de s'occuper de leurs problèmes, son rôle consiste aussi à passer en revue les lois fédérales, et si une personne vient ici uniquement comme représentant d'une province, comment voulez-vous qu'elle s'intéresse vraiment à des lois exclusivement fédérales? Je pense que le Sénat remplit bien cette fonction actuellement et je voudrais que cet intérêt pour les lois fédérales demeure et soit bien précisé.

Une voix: Bien.

Mr. Elton: Je vous répondrai encore une fois que j'espère voir nommer à la seconde chambre les fédéralistes dont j'ai parlé plus tôt, c'est-à-dire des personnes qui auraient des préoccupations nationales en même temps que le souci des intérêts des provinces, c'est-à-dire des personnes qui s'intéresseraient aux lois fédérales parce qu'elles ont des répercussions sur les provinces. Tout ce que fait la Chambre des communes a une répercussion sur la Chambre des communes, et également tout, ou presque, ce qu'elle fait a des répercussions sur les provinces. Ces personnes devraient donc pouvoir s'occuper des deux domaines. On pourrait cependant très bien assurer la représentation régionale par un genre de représentation régionale à la seconde chambre plutôt que par la représentation nationale de la Chambre des communes. Les nominations devraient se faire sur une base différente.

Le sénateur Flynn: Je vous remercie.

Le président suppléant (sénateur van Roggen): Monsieur Richardson.

M. Richardson: Merci, monsieur le président. Je n'avais pas l'intention de participer à la séance de ce matin parce que j'ai déjà travaillé avec les membres de la *Canada West Foundation* à certaines de leurs réunions, à Banff et à Winnipeg notam-

[*Texte*]

Winnipeg. I would like to join other members in congratulating Stan Roberts and Dr. Elton on the work they have been doing.

I did though want to follow up on the all-important subject that Miss MacDonald raised a few moments ago, on how we achieve regional representation at the centre, and whether that can be done, as she was trying to determine, by the House of Commons, or whether it must be done by an Upper House. Out of some personal experience I would like to indicate my belief that we cannot achieve regional representation through the House of Commons mainly because of the concept of party discipline. The example I want to use and the point I want to make is that when I was in the government from 1968 to 1972 we had about 29 members of Parliament from Western Canada, including one from the Territories, Bud Orange; we had 29 in our caucus. We did not have as much influence over the decisions of the government as was held by the NDP from 1972 to 1974, and they had roughly the same number of members of the House, 30, during that period.

• 1225

Mr. Caccia: Thirty-one.

Mr. Richardson: The reason why one group had a great deal of influence over legislation and the other of the same size did not was because one was prepared to withdraw their support from the government and the other group, under party discipline, were not prepared to withdraw their support. I say that unless we have smaller parties representing regions, which I am not advocating, we cannot expect to get real regional representation in the House of Commons. Therefore, it has to be in an upper second house. Stan Roberts this morning touched on this very clearly when he used the example of the United States Senate.

Again, coming out of some experience I have had in trying to place aircraft orders, business, across Canada, to decentralize it, I would like again to make the comparison between our system, which does not work in that way, and the American one that clearly does work. Mr. Roberts touched on this. The American space program at one time provided 10 per cent of the GNP of the states. The program is designed so that the rocket is fired in Florida, the headquarters are in Texas, the parts are made, as Stan said, out in California or in the state of Washington, in Seattle. It is a program that is highly decentralized and yet there is no added legislative authority to the states. It is not a decentralization that gives more legislative authority to any state, it is a highly decentralized central program. That really is what we should be aiming for. Whenever we have a major piece of work to be done in the aerospace industry we centralize it. If we had a rocket designed in Canada we would probably want to shoot it off the Peace Tower, because that is the only place we could think of as being appropriate.

An hon. Member: It goes off all the time.

Mr. Richardson: So we must, Mr. Chairman, move to find our all-important regional representation in the upper house, and that upper house, in my opinion, must be elected and it

[*Traduction*]

ment. J'aimerais me joindre à mes collègues pour féliciter Stan Roberts et M. Elton de leur excellent travail.

Je voudrais cependant parler de la question très importante qu'a soulevée Mlle MacDonald il y a quelques instants sur la façon d'assurer la représentation régionale au Canada central; elle se demandait notamment s'il était possible de le faire par la Chambre des communes ou encore s'il serait préférable d'y arriver au moyen d'une Chambre haute. D'après mon expérience personnelle, je crois que nous ne pouvons pas réaliser la représentation régionale au moyen de la Chambre des communes principalement à cause de la discipline de parti. Je prendrai comme exemple la période allant de 1968 à 1972, où nous avions environ 29 députés de l'Ouest canadien, et notamment Bud Oragne, qui venait des Territoires du Nord-Ouest, aussi étions-nous 29 au caucus. Nous n'avions pas autant d'influence sur les décisions du gouvernement que le NPD de 1972 à 1974, qui avait à peu près le même nombre de députés à la Chambre pendant cette période, c'est-à-dire 30.

M. Caccia: Trente et un.

M. Richardson: Si l'un des groupes avait beaucoup d'influence sur les lois, tandis que l'autre de même dimension n'en avait pas, c'est parce que le premier était disposé à retirer son appui au gouvernement, tandis que l'autre groupe était tenu par la discipline de parti de ne pas retirer son appui. Je soutiens qu'à moins que des partis plus réduits représentent les régions, ce que je ne préconise pas, nous ne pouvons nous attendre à réaliser une véritable représentation régionale à la Chambre des communes. Il faut donc que ce soit fait à une Chambre haute. Stan Roberts a bien expliqué la situation ce matin en donnant comme exemple le Sénat des États-Unis.

J'ai moi-même essayé d'obtenir des commandes d'aéronefs et autres produits pour diverses régions du Canada afin de décentraliser les commandes, et j'aimerais à mon tour comparer notre régime et le régime américain, car ce que j'ai tenté réussirait là-bas, tandis que c'est impossible ici. M. Roberts en a parlé lui-même. Le programme spatial américain fournissait à un certain moment 10 p. 100 du produit national brut de 25 États américains. Le programme était conçu de manière à ce que les fusées soient lancées à partir de la Floride, alors que la base d'opérations se trouvait au Texas, les pièces étant fabriquées en Californie comme le disait Stan, ou encore à Seattle dans l'État de Washington. Il s'agit donc d'un programme fédéral fortement décentralisé sans qu'on ait ajouté pour cela une certaine autorité législative aux États. C'est vraiment ce que nous devrions viser. Or, chaque fois qu'un travail d'une certaine importance doit être réalisé dans l'industrie de l'aéronautique, nous centralisons toutes les entreprises. Si nous devions lancer une fusée au Canada, nous voudrions probablement utiliser la tour de la paix comme rampe de lancement, car c'est le seul endroit que nous jugerions approprié.

Une voix: On le fait constamment.

M. Richardson: Nous devons donc, monsieur le président, réaliser à la Chambre haute cette représentation régionale tellement essentielle, et à mon avis les membres de cette

[Text]

must not be elected on a basis of population but by regions. I think the Canada West Foundation have come close in their recommendation to the kind of House we need. Certainly, what we do not need is the kind that is proposed in Bill C-60, the House of Federation, which is a weak house and which actually has less power in that respect than the present Senate and is totally unacceptable as far as its ability to provide regional representation is concerned. So, again, I would conclude with an expression of appreciation for the thoughts the Canada West Foundation and Mr. Roberts have brought to the Committee.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you Mr. Richardson. I take that more as a statement than a question and we can go on to the next person on my list, Senator Argue.

Senator Argue: Mr. Chairman, I would like to associate myself with the remarks of other members in congratulating our two witnesses on the excellent work they have been doing with regard to this very controversial question. I, for one, over the years have felt that reform in the House of Commons was a crying necessity, and that if you looked over the performance of Parliament Hill, if you wanted to criticize one area of the performance, it would have to be in the House of Commons for many reasons. But I do notice your statement on page 8:

• 1230

It is felt that one of the institutions requiring substantive reform is the House of Commons. Some of the most eloquent spokesmen in this regard were former Members of Parliament who argued that changes in the practices surround party solidarity, votes of confidence, executive domination of the legislature . . .

et cetera, et cetera.

Now we have before us, or the country has before it, Bill C-60, which is obviously a very, very important bill; and a question that will be decided is whether or not this bill is to pass the House of Commons and is to pass the Senate.

We have talked about the need for more independence by members in the House of Commons and, let us say, more objectivity and independence by members of the Senate. As I understand it, to the best of my information at any rate, when this bill was being introduced, it was looked at by the Cabinet; but the Cabinet being large, and, within the time taken on the bill, it was not possible for all the Cabinet Ministers to be fully informed. It is my impression, too, that the caucus was not only not informed, it was not consulted; this was just dropped on their laps. And I can say as a fact—for certain—that although the proposition is to abolish the Senate, nobody thought of coming to say, Well, now, what do you think of this idea? And: Maybe you could get your own House in order a little bit in the meantime. Nothing like that at all.

My question is this: do you agree with me that with a bill of such exceeding importance as this for the country as a whole,

[Translation]

Chambre haute doivent être élus et ils ne doivent pas être élus sur une base démographique, mais sur une base régionale. Je pense que la recommandation formulée par la *Canada West Foundation* se rapprochait assez de la chambre dont nous avons besoin. Nous n'avons certainement pas besoin de la Chambre de la fédération proposée par le Bill C-60, car ce serait là une chambre assez faible qui aurait en réalité moins de pouvoirs que le Sénat actuel, ce qui est tout à fait inacceptable si nous voulons qu'elle puisse assurer une représentation régionale convenable. J'aimerais terminer en remerciant à nouveau la *Canada West Foundation* et M. Roberts d'avoir bien voulu nous faire part de leur opinion.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Richardson. Je suppose que c'était plutôt une déclaration qu'une question, nous pouvons donc passer la parole au sénateur Argue.

Le sénateur Argue: Monsieur le président, j'aimerais me joindre à mes collègues pour féliciter nos deux témoins de leur excellent travail au sujet de cette question très controversée. Quant à moi, il y a des années déjà que je crois que la réforme de la Chambre des communes est une question pressante, et si l'on veut critiquer le rendement de l'une des institutions de la colline parlementaire, c'est à la Chambre des communes que je vois bien des raisons de s'attaquer. Vous dites à la page 8 de votre document que:

On estime que l'une des institutions qui exige une réforme de fond est la Chambre des communes. Parmi les partisans les plus favorables à cette idée se trouvaient d'anciens députés qui parlaient de la nécessité de changer les pratiques ayant trait à la solidarité du parti, aux motions de confiance, à la domination exercée par l'exécutif . . .

etc.

Or, le Canada est maintenant saisi du projet de loi C-60, bill dont l'importance est manifeste, il faudra décider si ce projet de loi sera adoptée par la Chambre des communes et par le Sénat.

Nous avons parlé de la nécessité de donner plus d'indépendance aux députés de la Chambre des communes, et également de l'importance qu'il y avait à permettre aux membres du Sénat d'exercer une plus grande objectivité et indépendance. Si je comprends bien, ce projet de loi a fait l'objet d'un examen par le Conseil des ministres avant son introduction; mais étant donné le nombre de personnes faisant partie du Cabinet et le temps accordé à l'étude du bill, tous les ministres n'ont pu se familiariser complètement avec le bill. J'ai aussi l'impression que le caucus non seulement n'a pas été informé mais n'a même pas été consulté; ce projet de loi a fait l'effet d'une bombe. Je sais pertinemment que même si ces propositions visent à abolir le Sénat, personne n'a eu l'idée de nous demander notre opinion ni de suggérer que notre chambre essaie de mettre un peu d'ordre dans ses affaires.

A mon sens—et n'êtes-vous pas de cet avis—c'est un projet de loi d'une importance énorme pour tout le pays, et si l'on n'a

[Texte]

that if there ever was a bill placed before the Parliament of Canada by the present Prime Minister in which the Whip should be taken off, this is the one. This should not be something that is rammed through the House of Commons by a government majority in the House of Commons, in the face, let us say, of widespread opposition from provincial governments, from other political parties, and so on. Is this not the place, with this very bill, that that kind of reform should start?

Mr. Roberts: In keeping with my earlier comment that there are so many parts of the bill that are unacceptable to so many people, I agree that it would seem to be an excellent step in the general direction that we are trying to take this whole thing, and that is in the direction of better representation. So, I agree with you.

Senator Argue: It would seem to me that it would be almost a crime against the existence of the Canadian nation to have this kind of measure rammed through the Parliament of Canada, because of the all-embracing power of the Office of the Prime Minister, in light of the kind of opposition that exists across the country, that we know exists across the country, and, I would suggest, that exists within the very party of which I am a member, which is the Liberal Party. And I think that before anything like this is done, there should be a general consensus across the country, amongst the provincial governments, amongst the political parties, and, certainly, within each of those political parties.

My second question is kind of along the same line. Have you given real consideration, consideration in depth, to the fact that perhaps one of the things wrong with the Senate in its present form is that the party Whip is strong in the Senate—though not nearly as strong as in the House of Commons: I have had it applied and seen it applied in both places and there is a pretty weak Whip in the Senate compared to the Whip of the House of Commons, but it is there, and in my judgment it should not be there at all—and that to get rid of the party Whips so that people who like to obey the party Whip—and I kind of like to and I do obey it when I can, but if I get too upset I sometimes do not—do you not think it would be in the interests of improving the Senate if there was not a Government Leader appointed by the Prime Minister to lead the Senate, and to lead, in this instance at any rate, a majority in the Senate; that, in other words, the power of the Prime Minister's Office should not extend to influencing or endeavouring to influence the members of the second chamber in appointing their leader.

• 1235

Mr. Roberts: Senator Argue, you are asking a question to which I have really not given any thought and I think I would rather not venture on it. I do not know if David would try, but you are asking a question that I have really not given enough thought to and I know that the Canada West Foundation has given no thought to it so . . .

Senator Argue: I would suggest, with great deference, that this is something that you might give some thought to.

Mr. Roberts: I agree.

[Traduction]

jamais vu un bill qui mérite un examen indépendant de la part des députés, sans que le Whip et la discipline du parti doivent intervenir, c'est bien celui-ci. Il ne s'agit pas d'une loi dont on pourra forcer l'adoption par la majorité ministérielle à la Chambre des communes devant une opposition généralisée ressemblant les gouvernements provinciaux, d'autres partis politiques etc. N'est-ce pas par ce même projet de loi que ce genre de réforme devrait commencer?

M. Roberts: J'ai déjà signalé que de nombreux aspects de ce projet de loi ne sont pas acceptables à beaucoup de gens, mais je conviens que ce serait un bon pas dans la direction que nous essayons de prendre, à savoir une meilleure représentation. Donc, je suis d'accord avec vous là-dessus.

Le sénateur Argue: J'estime que ce sera presque un crime contre la nation canadienne que de forcer l'adoption de ce genre de mesure par le Parlement du Canada, étant donné les vastes pouvoirs du bureau du premier ministre et l'opposition exprimée partout au Canada. A mon avis, cette opposition se trouve même au sein du parti dont je suis membre, le parti libéral. Je pense qu'avant de passer à l'action, il faudrait un consensus général au Canada, entre les gouvernements provinciaux, les partis politiques et certainement au sein de chaque parti politique.

Ma deuxième question est dans la même veine. Avez-vous pensé que l'un des défauts du Sénat dans sa forme actuelle est la trop grande importance du Whip des partis, même si la situation à la Chambre des communes est encore pire: j'ai vu la discipline du parti s'introduire dans les deux endroits, elle est beaucoup moins sévère au Sénat, mais elle existe quand même et je suis contre. Je crois que nous devrions supprimer la fonction de Whip de parti et laisser les membres des partis libres de voter comme bon leur semble. A votre avis, ne serait-ce pas une amélioration du Sénat que l'absence d'un leader du gouvernement nommé par le premier ministre comme chef de la majorité au Sénat; autrement dit, le pouvoir du bureau du premier ministre ne devrait pas aller jusqu'à influencer les membres de la deuxième Chambre dans la nomination de leur chef.

M. Roberts: Sénateur Argue, vous soulevez une question à laquelle je n'ai pas vraiment réfléchi et dans laquelle je préfère ne pas m'aventurer. Je ne sais pas si David s'y risquerait, mais vous me posez une question à laquelle je n'ai pas vraiment réfléchi, et je sais que la Canada West Foundation n'y a pas réfléchi non plus; alors . . .

Le sénateur Argue: En toute déférence, je crois que vous devriez y réfléchir.

M. Roberts: J'en conviens.

[Text]

Senator Argue: It seems to me that the effective operation of the current Senate could be very greatly increased if in fact we considered ourselves as regional representatives, also as representatives of the nation as a whole because I am not just a representative of the Province of Saskatchewan; I try to be one. This kind of control should in fact be taken off.

Mr. Roberts: Is it not possible that you are asking for a formal move to be made that just cannot be made? What I am saying is this: that just by banning political parties or banning partisan movements or banning this or banning that—in your case you suggested that there be no Government Leader of the Senate—that there will not be a de facto leader; there will not be a de facto whip, because we are and we will continue to be in a system in which there will be political parties. I think that is right and good; we are in a system in which political parties develop policy, a platform on which I hope they will act. So you cannot just say, let us remove the threat.

Senator Argue: Yes, all right.

Mr. Roberts: Because it does not happen, does it?

Senator Argue: The positive side of this is—and this is not new; this was put forward by Senator Croll years ago; the idea was put forward by individual senators in this Committee—that the senators should get together and elect their own leader. This does not remove the possibility of the government's having a Cabinet minister in the Senate and some substantial influence, but the leader in the Senate would be elected—and a little democracy in the Senate would be a great thing.

Senator Langlois: Also the Speaker.

Senator Argue: Also the Speaker instead of the Prime Minister's Selecting, as is provided under the constitution. You see, just to make a general observation, I think a lot of the people who are out to reform the Senate—I do not include you now, I do not include you—sometimes know very little about the Senate and how it works. I sat in the House of Commons for 18 years. I did not have a clue how the Senate worked. I could have walked a hundred yards and found out but did not bother, you know. I said, well, it is no good; now I am in the Senate and I have heard House of Commons members say and Senators who have been in both places say that they can do much more effective work in the Senate and accomplish much more than they could in the House of Commons. I can quote millions of things; I can quote Senator Michaud from New Brunswick, I can...

An hon. Member: "Senator" Knowles.

Senator Argue: Yes, "Senator" Knowles is a prime example. He is 300 feet away and he really does not know very much about the Senate but Stanley knows a lot about many things and in some things I respect his judgment.

[Translation]

Le sénateur Argue: Il me semble que le fonctionnement du Sénat actuel pourrait être considérablement amélioré si, de fait, nous nous considérons comme représentants régionaux, tout autant que représentants de la nation dans son ensemble, car je ne suis pas seulement le représentant de la Saskatchewan; j'essaie de représenter l'ensemble. A mon avis, ce genre de réglementation devrait être éliminé.

M. Roberts: Il n'est pas possible que vous demandiez l'adoption officielle d'une mesure qu'on ne peut tout simplement pas prendre. A mon avis, même si on bannissait les partis politiques, si on éliminait les mouvements partisans, si on mettait le couteau ici ou là, si on abolissait le poste de leader du gouvernement au Sénat comme vous l'avez proposé, cela ne signifie pas qu'il n'y aurait pas de chef de facto, qu'il n'y aurait pas de whip naturel. Car nous avons et nous continuerons d'avoir un système comportant des partis politiques. A mon avis cela est juste et bon; dans notre système, les partis politiques élaborent un programme politique qu'ils respectent, je l'espère. On ne peut donc éliminer tout simplement la menace.

Le sénateur Argue: Oui, j'en conviens.

M. Roberts: Car cela ne peut se produire, n'est-ce pas?

Le sénateur Argue: Ce qu'il y a de positif dans toute cette affaire, c'est que les sénateurs devraient se réunir pour élire leur propre chef. Cette idée n'est pas nouvelle puisqu'elle a été proposée par le sénateur Croll il y a plusieurs années; elle a été préconisée par plusieurs sénateurs du comité. Cela n'empêcherait pas le gouvernement d'avoir un ministre du Cabinet au sein du Sénat et d'y exercer une influence considérable, mais le chef du Sénat serait élu; un peu de démocratie ne ferait pas de tort au Sénat.

Le sénateur Langlois: On pourrait également élire l'Orateur.

Le sénateur Argue: L'Orateur également plutôt que de le voir choisi par le premier ministre, comme il est prévu dans la Constitution. Je ne parle absolument pas de vous ici, mais je crois qu'un bon nombre de personnes désirant réformer le Sénat savent souvent très peu de choses sur lui et n'en connaissent pas le fonctionnement. J'ai siégé à la Chambre des communes pendant 18 ans. Je ne savais absolument pas comment le Sénat fonctionnait. Il m'aurait suffi de faire 50 mètres pour le savoir, mais cela ne m'intéressait pas. Je me disais sans réfléchir que cela ne valait rien. Maintenant je suis au Sénat et j'ai entendu des députés de la Chambre des communes et des sénateurs qui ont siégé aux deux endroits affirmer qu'ils peuvent faire un travail beaucoup plus efficace au Sénat et qu'ils peuvent accomplir beaucoup plus qu'à la Chambre des communes. Je pourrais vous citer des millions d'exemples; je pourrais vous citer le sénateur Michaud du Nouveau-Brunswick, je pourrais...

Une voix: Le «sénateur» Knowles.

Le sénateur Argue: Oui, le «sénateur» Knowles en est un bon exemple. Il est à 300 pieds d'ici et il ne sait pas vraiment ce qui se passe au Sénat; mais Stanley Knowles connaît beaucoup de choses et à certains égards, je respecte son jugement.

[Texte]

Anyway, I see my time is running out and I would like to get back to another question. I consider the answer to this question, at least from my point of view, very very important. We have talked about the need for a Senate to represent the regions, some say to represent the provinces, some even say to represent governments in the sense that the government, the premier might have some input into appointments to the Senate. Let us assume we had before us now, Bill C-60. I put it to you, and I ask you this question: do you not think that the Senators would be acting as good Canadians, in the best responsibility as appointed members of the Senate, as regional representatives, if in their own judgment, not influenced by a party whip in any way, shape or form, and by their own decision they decided to veto, to reject certain aspects of the Bill C-60 or anything that takes its place if they thought that wise in the interest of the nation? Do you feel that is the role this Senate should play right now? We are there. I think that is our duty; I think that is our responsibility; we have some security of tenure; we can exercise independent judgment if—I am asking you the question—in the sincere judgment of the senators, combined representatives from a number of political parties, two parties, and some independents and so on, we decided that we should vote against and kill any sections of Bill C-60, we think we are performing our duties as we should?

Mr. Roberts: I am sure you are aware of what the public reaction to that would be.

Senator Argue: I certainly am not.

Mr. Roberts: You are certainly a more skilled politician than I, sir, and you are very aware of the fact that the public of Canada would say it was protecting one's own position.

Senator Argue: I do not say that at all. I say that if the Senate, by taking an action, let us say with regard to the monarchy, let us say with regard to appointments to the Supreme Court and the method, that we oppose the government and we, by that opposition, were on the side of and with the provinces, with the majority of sentiment in the country—never mind whether they want the Senate or not—on this issue we were doing the popular thing—and I think that is exactly what we would be doing or we should be doing or we should not be doing it—that we would have the support of the country, support not of the institution but of the thing we were doing.

I can tell you something, it is just a little thing . . .

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Senator Argue, apart from your time's having expired, I do not want to interfere with the questions you have put to the witness except that it seems you are putting a question of political judgment to a witness who is rather outside the type of . . .

Senator Argue: No, I think not, Mr. Chairman, I am not trying to take up a lot of time.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): If you would phrase your question now so that he can answer it, then we can go on.

[Traduction]

Quoiqu'il en soit, le temps file et j'aimerais aborder une autre question. A mon point de vue, la réponse à cette question est très importante. Nous avons parlé de la nécessité d'un Sénat représentant les régions; certains affirment qu'il devrait représenter les provinces, d'autres qu'il devrait représenter les gouvernements, en ce sens que les premiers ministres des provinces pourraient participer à la nomination des membres du Sénat. Prêsumons qu'en cette qualité, nous devions étudier le Bill C-60. Je vous le présente en vous posant la question suivante: Ne croyez-vous pas que les sénateurs agiraient comme de bons Canadiens, en respectant leurs responsabilités à titre de membres nommés du Sénat, de représentants régionaux, si de leur propre avis, sans être aucunement influencés par un whip de parti, ils décidaient d'imposer leurs veto, de rejeter certains aspects du bill C-60 ou tout autre projet de loi semblable, s'ils croyaient que cette décision était dans l'intérêt de la nation? Croyez-vous que le Sénat actuel doive jouer ce rôle? Nous y sommes. Je pense que c'est notre devoir et notre responsabilité. Nos postes sont plus ou moins assurés, et si de l'avis sincère des sénateurs, représentant un certain nombre de partis politiques et d'intérêts indépendants, nous décidions de voter contre le Bill C-60, ne croyez-vous pas que nous accomplirions convenablement notre devoir en faisant preuve d'indépendance d'esprit?

M. Roberts: Vous savez certainement quelle sera la réaction du public.

Le sénateur Argue: Absolument pas.

M. Roberts: Vous êtes un homme politique beaucoup plus compétent que moi, monsieur, et vous savez très bien que le public du Canada répondra qu'il s'agissait de défendre ses positions.

Le sénateur Argue: Je ne dis pas du tout cela. Supposons que le Sénat prenne certaines initiatives à l'égard de la monarchie ou au sujet des nominations à la Cour suprême; supposons que nous ne soyons pas d'accord avec le gouvernement, et que, *ipso facto*, nous soyons du même côté que les provinces . . . Peu importe que les provinces veuillent conserver le Sénat ou non . . . Je crois qu'il est important que le pays appuie non pas l'institution, mais plutôt les initiatives que nous prenons.

Je puis vous dire quelque chose, c'est simplement une petite chose . . .

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Sénateur Argue, votre temps est expiré. Bien que je ne souhaite pas intervenir au sujet des questions que vous avez posées au témoin, il me semble que vous posez là une question de jugement politique à un témoin qui est plutôt extérieur . . .

Le sénateur Argue: Non, je ne crois pas, monsieur le président, je ne cherche pas à gagner du temps.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Je vous demanderai de formuler votre question de façon à ce que le témoin puisse y répondre, puis nous continuerons.

[Text]

Senator Argue: All right. Would you think the Senate would be exercising its correct role if, let us say, unanimously it should decide to reject certain proportions of Bill C-60, they should go ahead and make that decision?

Mr. Roberts: Can you not go through the procedure of amendments first?

Senator Argue: Of course, that is what I mean, amendment and rejecting of certain—I apologize, I think the way I phrased it was not right. I meant rejecting a certain paragraph, let us say, rejecting a certain clause, let us say putting forward an amendment that was a very substantial amendment, in order, but changing the bill substantially. Do you feel that that is what we should do? Or should we say well, nobody likes the Senate and they are just a bunch of old fogies and hell, they should leave the things alone and if it squeaks through the Commons with the big whips on, forget about it.

Mr. Roberts: The role of the Senate along with that of the regional representation is that of sober second thought, and I think the senators should do as they see fit.

Senator Argue: I think your answer is most satisfactory.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Senator Argue.

The Committee has only one name left on my first round and I have one name for the second round. The name I have left on the first round is my own, and I will ask a question of the witness, if I may. Then I will come to Mr. Breau, whose name is the only one I have on the second round.

I would like to put a question to you, witnesses, on the matter raised by Mr. Goodale on whether the proposals in the present Bill C-60 for the upper house to confirm appointments to the powerful government bodies would satisfy your concern about greater regional input, or a perception of greater regional input into these bodies, because the upper house would be regional and therefore if it passed on these appointments they would appear to be regional appointments. He made the point quite clearly, in addition, that federal appointments at the moment are from people in the regions, although they are made by the federal government. Almost every government board I can think of has people from every province or every region on it, quite deliberately.

Your answer to him was, very positively, yes, this would answer the problem. I suggest to you that it would not answer the problem at all, for this simple reason: the names put forward to the upper house could be precisely the same names as have been put forward up to this time, or have been appointed to this time without being put forward for approval, because an upper chamber, however regional it may be, is only going to reject a name that comes before it because they think he is incompetent or dishonest. Take the United States Senate, where judicial appointments and certain heads of boards and commissions go for approval. I cannot think of rejections; I am not a student of this. I cannot think, however, of high profile rejections which have hit the press in recent years that have

[Translation]

Le sénateur Argue: D'accord. Si le Sénat décide à l'unanimité de rejeter certaines parties du Bill C-60, pensez-vous qu'il lui incombe d'aller de l'avant et de prendre cette décision?

M. Roberts: Ne devez-vous pas tout d'abord vous soumettre à la procédure des amendements?

Le sénateur Argue: Bien sûr, c'est ce que je veux dire, amendements et suppression de certains... Je m'excuse, je crois que je ne me suis pas exprimé correctement. Je voulais parler de la suppression de certains paragraphes ou de certains articles et de l'introduction d'un amendement susceptible de modifier considérablement le projet de loi. Pensez-vous que ce soit là le rôle du Sénat? Ne va-t-on pas plutôt dire que personne n'aime le Sénat, que de toute façon, ce sont tous de vieilles badernes et qu'ils n'ont rien à voir dans cette affaire etc.

M. Roberts: Non seulement le Sénat assure un rôle de représentation régionale, mais encore il représente une sorte de chambre de réflexion, et je pense que les sénateurs doivent agir comme bon leur semble.

Le sénateur Argue: Je suis extrêmement satisfait de votre réponse.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, sénateur Argue.

Il reste un seul nom pour le premier tour, et j'ai un nom pour le deuxième tour. Le nom qui me reste pour le premier tour est le mien, j'interrogerai donc le témoin si je puis me le permettre. Je reviendrai ensuite à M. Breau dont le nom est inscrit pour le deuxième tour.

Je voudrais vous poser une question sur le problème qu'a soulevé M. Goodale. Pensez-vous que la confirmation par la Chambre haute des nominations aux principaux organismes du gouvernement tel que cela est proposé dans le présent Bill C-60 permettra de favoriser ou d'accroître la participation régionale dans la mesure où la Chambre haute serait un organisme régional. Les nominations confirmées par cet organisme apparaîtraient assez comme des nominations régionales. Il a également clairement fait valoir que les nominations fédérales sont effectuées pour le moment par des personnes se trouvant dans les régions, bien qu'appartenant au gouvernement fédéral. Je crois que presque tous les conseils gouvernementaux comptent délibérément parmi leurs membres des représentants de chaque province ou région.

Vous avez affirmé que cela résoudrait le problème. Je ne suis pas d'accord, et pour une raison bien simple: les noms proposés à la Chambre haute peuvent être précisément les mêmes que ceux qui ont été proposés jusqu'à présent, sans qu'il y ait eu besoin d'approbation. En effet, bien qu'une chambre haute soit un organisme régional, son pouvoir se limite à rejeter un nom pour cause d'incompétence ou de malhonnêteté. Le Sénat des États-Unis pour sa part doit approuver certaines nominations à des fonctions judiciaires ou à des postes de direction, d'administration ou de commission. Je ne peux parler de rejet; je n'ai pas étudié la question. Je ne me souviens d'aucun rejet notoire, reporté par la presse dernièrement, qui aurait eu lieu si ce n'est celui d'un avocat proposé pour la Cour

[Texte]

taken place other than the Senate finding that a lawyer proposed for the Supreme Court was either incompetent as in one case, opposed by the American Bar Association and a poor suggestion by the President, and they rejected him; another case that hinged on a number of things, such as whether he was a member of the Ku Klux Klan; in other words, they approve people who are reasonable appointments.

• 1245

I do not see that the approval process brings any regional input into these appointments. They are the same appointments we make today with the upper house being able to look and see that they have not got a criminal record or are not racists or something of this sort; or, I suppose, if they could say this man demonstratively comes from Nova Scotia and it should be a British Columbia appointment. But the government would not be that stupid; it is not now.

So I do not see that you accomplish really anything here unless you are suggesting that the government be required to put a list of two or three names for all these positions before the Upper House and let the Upper House make a choice from three or four; that might be a little meaningful. I would suggest that simply having one name go forward for approval, unless the fellow is a crook, is a meaningless exercise.

Mr. Roberts: I do not agree, Senator van Roggen, for these reasons. Let us first of all look at the situation in the United States. It is my understanding that those names that go forward before the Senate are carefully screened or carefully selected and, indeed, there is often what is called a consultative process that goes on before the name goes forward for approval. The fact that very few names get turned back is, in my view, a product of the careful selection that goes on first, that the President of the United States who puts the names forward has already done a pretty thorough job of ensuring that the name he puts forward is going to be accepted by the regional representatives before he puts the name forward.

So I am proposing really, based on that model, that the same kind of process might very well exist in Canada; because the Governor General in Council knows that the Upper House, which represents the regions, will be accepting or rejecting names that are put forward, due consultation will go on beforehand to ensure that the name that does go forward is acceptable to the region that is going to be affected by his rulings.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr. Roberts.

Coming to the second round, I have Mr. Breau, followed by Mr. Collette and Senator Langlois.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman. Did I understand Mr. Roberts to say correctly he was instructed at a French school? Dois-je comprendre que vous avez étudié à l'école française?

M. Roberts: Oui.

M. Breau: Au Manitoba?

[Traduction]

suprême, qui était incompétent, à la nomination duquel l'Association américaine du barreau s'opposait, et qui avait été suggéré par le président; c'était un cas de plus qui portait sur plusieurs choses, comme par exemple le candidat était-il membre de l'Association Ku Klux Klan. En d'autres termes, on approuve les gens qui sont des candidats acceptables.

Mais je ne crois pas que ce processus d'approbation exige une participation régionale. C'est le même genre de nomination qu'on fait ici où la Chambre haute étudie le cas pour s'assurer que le candidat n'a pas de dossier criminel, n'est pas un raciste ou quelque chose de ce genre; ou, j'imagine qu'on pourrait démontrer que le candidat vient évidemment de la Nouvelle-Écosse, quand la nomination devrait être réservée pour une personne de Colombie-Britannique. Mais le gouvernement ne ferait des choses aussi stupides; il ne le fait pas actuellement.

Je ne vois pas ce que vous pourriez accomplir, à moins que vous ne proposiez qu'on exige du gouvernement qu'il dépose une liste de deux ou trois candidats pour tous ces postes devant la Chambre haute, et qu'on laisse la Chambre faire le choix; la nomination ainsi aurait plus de signification. Mais se contenter de présenter un nom pour approbation est inutile, à moins que ce type soit un bandit.

M. Roberts: Je ne suis pas d'accord, sénateur van Roggen, pour ces raisons. D'abord étudions la situation aux États-Unis. Si je comprends bien, certains noms qui sont envoyés au Sénat ont déjà fait l'objet d'un processus d'élimination et de sélection; il y a même une sorte de consultation avant qu'on propose l'approbation du candidat. Si on rejette très peu de candidats, c'est à cause de cette sélection rigoureuse, c'est parce que le Président des États-Unis, qui propose des candidats, a déjà fait une enquête complète, pour assurer que ce candidat est acceptable par les représentants régionaux.

Je crois qu'on pourrait faire de même au Canada; car le gouverneur général sait très bien que la Chambre haute, qui représente les régions acceptera ou rejettera les candidats proposés, qu'il y aura consultation préalable pour que le candidat choisi soit acceptable à la région qui sera affectée par ces décisions.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Roberts.

Nous passons maintenant au second tour, j'ai sur ma liste M. Breau, suivi de M. Collette et du sénateur Langlois.

M. Breau: Merci beaucoup, monsieur le président. Ai-je bien entendu que M. Roberts est le produit d'une école française? Am I led to understand that you have studied in a French school?

Mr. Roberts: Yes.

Mr. Breau: In Manitoba?

[Text]

M. Roberts: Oui.

M. Breau: Alors, je peux vous poser des questions en français?

M. Roberts: En français?

M. Breau: Oui.

M. Roberts: Oui. Il y a 20 ans que je n'ai pas parlé français, mais je comprends tout et je le parle lentement.

Le sénateur Langlois: Très bien.

M. Breau: Je vais parler lentement. J'aimerais revenir sur une question que je vous ai posée au début, et en réponse à certaines questions posées par M. Goodale, je suis un peu rassuré. Vous dites que la vraie ligne de pensée de la Canada West Foundation c'est qu'au lieu de prendre plus de décisions, plutôt d'accepter la notion de «maîtres chez-nous», en d'autres mots vous préféreriez une participation des gouvernements provinciaux dans les institutions nationales. C'est cela?

M. Roberts: Oui, c'est cela.

M. Breau: Oui.

M. Roberts: Si vous me le permettez, je répondrai en anglais...

M. Breau: D'accord.

M. Roberts: ... la langue avec laquelle je m'exprime avec le plus de facilité.

That is indeed the case; our desire is regional input into a strong federal system.

M. Breau: Très bien. Maintenant, vous avez dit ce matin en réponse à une question, que vous pensiez qu'il y avait plusieurs personnes dans l'Ouest qui voulaient se servir de l'école de pensée du Québec pour en arriver à satisfaire leurs aspirations. A mon avis il y a deux écoles de pensée qui existent au Québec depuis une quinzaine d'années et je me demande laquelle des deux ces gens-là préfèrent? Il y a une école qui a décidé d'inciter les gens à se retourner vers eux-mêmes, de s'isoler, mais il y en a une autre qui a décidé d'avoir une influence politique dans les affaires politiques du Canada. Laquelle de ces deux philosophies les gens de l'Ouest préfèrent-ils, à votre avis?

• 1250

Au Québec, il y a deux écoles de pensée depuis 15 ans. Il n'y en a pas seulement une. Certains ont décidé que la meilleure manière de satisfaire les aspirations du Québec et des Canadiens-français était de s'occuper des affaires nationales du pays et d'avoir une influence à ce niveau-là.

Il y en a d'autres qui ont décidé qu'il fallait s'isoler, se replier sur soi et essayer de se gouverner soi-même.

Laquelle de ces deux philosophies les gens de l'Ouest préfèrent-ils, selon vous?

Mr. Elton: I do not think there is much question about which model the West would prefer, and it is in fact the second model, if I assume by the first one it is the sovereignty association model as compared to a federalist model, which

[Translation]

Mr. Roberts: Yes.

Mr. Breau: So I can ask my questions in French?

Mr. Roberts: In French?

Mr. Breau: Yes.

Mr. Roberts: Yes. I have not spoken French for 20 years, but I do understand everything and I do speak it slowly.

Senator Langlois: Very well.

Mr. Breau: I will speak slowly also. I would like to come back to a question which I asked at the beginning of the meeting, and in answer to a certain question asked by Mr. Goodale, I have been somewhat reassured. You say that the real line of thought of the Canada West Foundation is that instead of more decisions, rather than accepting the idea of being masters in our own house, in other words, you prefer a participation of the provincial governments in the national institutions. Is that correct?

Mr. Roberts: Yes, that is right.

Mr. Breau: Yes.

Mr. Roberts: If I may I will answer in English...

Mr. Breau: Very well.

Mr. Roberts: ... the language in which I express myself more easily.

C'est bien cela, on préconise une plus grande participation régionale dans un système fédéral fort.

Mr. Breau: Very well. Now, you said this morning in answer to a question that you felt that many westerners would have liked to use the Quebec method to satisfy their aspirations. In my view there are two schools of thought in Quebec over the last 15 years, but I am just wondering which of the two these gentlemen prefer. One school would have the people turn inwards, to isolate themselves the other has decided to try to gain a political influence in the affairs of Canada. Which of those two philosophies would the people in the West prefer, according to you?

In Quebec, there have been two schools of thought for the last 15 years. There is not only one. Some have decided that the best way to satisfy Quebec's and French Canadians' aspirations was to get involved in the country's national affairs and have influence at that level.

Others have decided that isolation was the best way and that they should turn inwards on themselves and try to govern themselves.

In your opinion, which of these two philosophies do western people prefer?

M. Elton: Quand aux aspirations de l'Ouest, je crois que la question ne se pose même pas. C'est le deuxième modèle, si le premier est la souveraineté-association par opposition au fédéralisme, qui me semble la façon la plus facile de décrire les

[*Texte*]

seems to me to be a simple way of putting headings on those two. I would suggest that there is a third if you go back to the Duplessis era.

Mr. Breau: Well, I do not make that much difference between sovereignty association and Duplessis. If you want an umbrella there, it would be the nationalist forces in Quebec and, to me, we are all dealing with those nationalist ideas of Quebec nationalists. It does not matter if it is sovereignty association this or Duplessis 30 years ago, I am dealing with the nationalist forces of Quebec.

Mr. Elton: Right. No, I think the answer is very clearly that they want to be strong federalists in the sense that they want to participate in the national decision-making process. I think in one of our documents we conclude: the West really wants into Confederation, not out of Confederation, and we do not really feel that we are part of it at this point because of the problems that we have had historically and at the present time. We want into Confederation in a very meaningful way. There is no desire to opt out.

Mr. Breau: Thank you very much.

I just want to conclude briefly by saying that with regard to your comments on the House of Commons I happen to agree that we need to have some changes to the House of Commons. I have difficulty in accepting the reasons that a lot of people like yourselves are putting forward for that, because I do not find that those reasons necessarily are valid. And that brings me to comment briefly on what Mr. Richardson had said. I have not had his experience of sitting in Cabinet. But I do not agree in a system that where you have party discipline then necessarily you cannot have regional representation. I happen to believe Mr. Richardson had considerable influence on a lot of national institutions and a lot of decision and policy that attempted to decentralize, if one can call it that, the opportunities in the country. There is the Mint in Winnipeg and all sorts of things. I happen to believe we can have that influence. We should remind ourselves, and I comment here on what my friend, Senator Argue has said, there is no such thing in the Constitution or under Standing Orders of the House of Commons that says that the rich shall have certain authority or power or that there shall be this party discipline.

I have been in Parliament for 10 years, as I told you this morning, and I have never ever voted against my conscience or voted against something that I thought was against my region's interest. The Whip has spoken to me about it on many occasions and I told him where he should go.

I think we have to understand how politics work. Politics can be very elastic, and there is a lot of persuasion in politics. You have referred to the U.S. Congress during some of your answers. I agree that the U.S. Congress is a lot more autonomous and has a lot more power and that to some extent it deals better in terms of public perception with problems of regional alienation and it gives a better, probably more visible regional role to Senators and some representatives. But even there sometimes there is a lot of persuasion, and even there some-

[*Traduction*]

deux. Je dirais même qu'il y a une troisième voie, si l'on n'oublie pas l'époque de Duplessis.

M. Breau: Je ne crois pas que la différence soit si grande entre la souveraineté-association et Duplessis. Globalement, il s'agit des forces nationalistes à l'œuvre au Québec, il s'agit donc des idées nationalistes des nationalistes québécois. Peu importe qu'il s'agisse de souveraineté-association ou de Duplessis, il y a 30 ans, il s'agissait des forces nationalistes du Québec.

M. Elton: Vrai. Non, je crois que la réponse est très claire et que les gens de l'Ouest sont fortement fédéralistes, c'est-à-dire qu'ils veulent participer aux prises de décision à l'échelle nationale. Je crois que nous en venons à la conclusion suivante dans un de nos documents: L'Ouest veut faire partie de la confédération, il ne veut pas s'en retirer, mais nous ne croyons pas en faire partie à l'heure actuelle à cause de certains problèmes que nous avons connus par le passé et que nous connaissons aujourd'hui. Nous voulons participer à la confédération de façon vraiment active. Nous ne voulons pas nous en retirer.

M. Breau: Merci beaucoup.

En conclusion, je tiens à dire qu'en ce qui concerne vos commentaires sur la Chambre des communes je suis d'accord, nous devrions y apporter certains changements. Cependant, j'ai quelques difficultés à accepter les raisons avancées par vous-même et certains autres parce que je ne crois pas qu'elles soient les plus valables. Ceci m'amène à faire certains commentaires sur ce qu'a dit M. Richardson. Je n'ai jamais été ministre: il l'a été. Cependant, il est faux de croire qu'il est impossible de prétendre à une représentation régionale dans un système où existe la discipline du parti. Je crois que M. Richardson a eu beaucoup d'influence lorsqu'il a été question de certains organismes nationaux ou de certaines décisions politiques qui visaient à décentraliser, si vous me passez l'expression, les vaches grasses du pays. Il y a la monnaie à Winnipeg, et j'en passe. Je crois fermement nous pouvons avoir ce genre d'influence. Nous devons nous rappeler, et je commente ce que disait mon ami, le sénateur Argue, que rien dans la Constitution ou dans le règlement de la Chambre des communes ne stipule que seuls les riches ont autorité ou pouvoir, ou que cette discipline de parti doit exister.

Je suis au Parlement depuis 10 ans, comme je l'ai dit ce matin et je n'ai jamais, au grand jamais, voté contre ma conscience ou voté contre quelque chose qui me semblait aller à l'encontre des intérêts de ma région. Le whip m'en a touché un mot à maintes reprises, je je lui ai dit ce qu'il pouvait faire de ses conseils.

Nous devons comprendre comment fonctionne la politique. La politique peut-être très souple, et la persuasion y joue un grand rôle. Dans certaines de vos réponses, vous avez parlé du congrès des États-Unis. Il est vrai que le congrès des États-Unis est beaucoup plus autonome, a beaucoup plus de pouvoir que, jusqu'à un certain point, il peut mieux percevoir les problèmes d'aliénation régionale, et, aussi, que les sénateurs et certains représentants ont peut-être un rôle régionale plus visible. Mais il ne faut pas oublier qu'on s'y sert aussi beau-

[Text]

times the Whips come on, and when the Whips do come on sometimes the bargaining is rough. So let us not kid ourselves that just because we have more autonomy in the House of Commons, as I think we should have to some extent, we are going to do away with this concept of party discipline or party whips. That will always exist in any democratic, political assembly and I think it does exist everywhere under every kind of system. At one point you just cannot leave a democratic, political assembly on its own and say, "You just go ahead and do whatever you want." There will develop in some ways concepts of collective discipline under any system.

• 1255

Mr. Roberts: I agree.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr. Breau. Mr. Collette.

Mr. Collette: Thank you, Mr. Chairman, I would like briefly to turn to some of the comments made on page 33 of the proposals, Recommendation No. 15, on the question of resources. One thing that has puzzled me in the last few years, or at least has concerned me, in the whole debate over natural resources, especially oil and gas as they pertain to Alberta in particular, is the question of rightful ownership. The declared statement is that the resources absolutely belong to the provinces and they should be the ones that determine how these resources are to be used.

I am not suggesting that the federal government should take over control of natural resources but whereas on page 31 you talked about concurrent powers in Recommendation 14, I would say that in the interests of a strong national economy—and you yourself have said that Western Canadians are strong federalists as well as strong regionalists—you would suggest concurrence or you should suggest concurrence in the field of natural resources.

For one part of the country, in a sense, to have a veto power over the exploration, the sale and the distribution of resources so vital to the national economy such as oil and gas, I think is untenable and it is something, as a good Canadian, that I will oppose at every stand. I realize that the present constitutional arrangement virtually gives complete power over natural resources to the provinces but the national government, the central government, does have some regulatory power through interprovincial trade and international export of resources and we have seen these powers used in the last few years to regulate the national price.

I would like to enhance this joint decision making. I believe it is completely untenable, for example, that Premier Loughheed and his government a few years ago declined to give permits for natural gas exploration and used that as a lever to extract Alberta's condition from any national arrangement. I think that is untenable. My position is that no matter whether it is Alberta oil or gas or fisheries off the West or East Coast or Quebec asbestos or Saskatchewan potash, this belongs to all Canadians for all time. I would like you perhaps to comment on my notion of concurrence with respect to natural resources.

[Translation]

coup de la persuasion, que les whips ont leur mot à dire et que l'on y discute dur. Il ne faut pas se leurrer, simplement parce que nous avons une plus grande autonomie à la Chambre des communes, je crois que cela devrait être le cas jusqu'à un certain point, nous n'allons pas abandonner la discipline de parti ou les whips. Ils vont toujours exister dans toute assemblée démocratique et politique. Ils existent partout dans le même genre de système. Nous ne pouvons pas tout d'un coup mettre de côté une assemblée politique et démocratique et dire: «Allons-y maintenant, faisons ce que nous voulons». Il y aura des notions de discipline collectives qui se développeront de toute façon dans n'importe quel système.

Mr. Roberts: Je suis d'accord.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci monsieur Breau. Monsieur Collette.

M. Collette: Merci monsieur le président. Je voudrais brièvement revenir aux remarques qui ont été faites à la page 33 concernant les propositions, à la recommandation 15 concernant les ressources. Une chose m'a intrigué au cours des dernières années, ou du moins m'a préoccupé, c'est que dans tout ce débat concernant les ressources naturelles, surtout le pétrole ou le gaz en Alberta, il y a la question de la propriété légitime. La déclaration dit que toutes les ressources appartiennent totalement aux provinces, et qu'il appartient à ces dernières de déterminer comment elles doivent être utilisées.

Je ne prétends pas que le gouvernement fédéral doive s'approprier le contrôle des ressources naturelles, mais alors qu'à la page 31 vous parlez de pouvoirs correspondants à la recommandation 14, je répondrai que dans l'intérêt d'une économie nationale forte—et vous-même avez dit que les Canadiens de l'Ouest sont fortement fédéralistes et fortement régionalistes—vous proposez ou du moins vous devriez proposer des pouvoirs correspondants dans le domaine des ressources naturelles.

Proposer qu'une partie du pays ait, en un sens, un droit de veto sur l'exploration, la vente et la distribution de ressources aussi essentielles à l'économie nationale que le pétrole et le gaz, me semble intenable. En tant que Canadien, je m'y opposerai en toute circonstance. Je sais que les dispositions constitutionnelles actuelles donnent virtuellement un pouvoir absolu aux provinces pour les ressources naturelles, mais le gouvernement national, le gouvernement central a un pouvoir de réglementation par le biais du commerce interprovincial et des exportations de ressources sur le plan international. Nous avons vu que ces pouvoirs ont servi au cours des dernières années pour réglementer le prix national.

Je voudrais souligner cette prise de décision conjointe. A mon avis il est tout à fait insoutenable que le premier ministre Loughheed et son gouvernement aient refusé il y a quelques années d'accorder des permis d'exploration du gaz naturel et se soient servi de ce levier pour retirer la province de l'Alberta de toute entente nationale. C'est tout à fait inacceptable. Voici ma position: que ce soit pour le pétrole ou le gaz de l'Alberta, les pêches de la côte ouest ou est, l'amiante du Québec ou la potasse de la Saskatchewan, toutes ces ressources appartiennent à tous les Canadiens pour toujours. J'aimerais que vous

[Texte]

Mr. Elton: I would agree with those who have made the point elsewhere that veto is a four-letter word, and that in fact the position, as I understand it, of the Province of Alberta has not been to exercise a veto. But you are quite right, in our proposals the idea of inalienable right, in effect, has that same impact, if it is entrenched as it is in the present constitution. The argument that is being made here is that there should be a perpetuation of the existing constitutional status of natural resources as an entity, as you have properly pointed out.

The rationale for that is not based on not being a good Canadian and willing to share because I think Premier Lougheed has articulated that in many ways by arguing that with the agreement on the terms of not going to the world price and so on and so forth, Alberta has, in fact, been shaving those things and there is a concurrence of power there, through the use of the NEB's powers. This is one of the important points. Even though it is constitutionally very clearly within the jurisdiction of a province under the existing legislation, there still is an interdependence, which you properly point out in this particular area.

• 1300

The concern here, however, is one of maintaining some semblance of independence for a province without getting sucked into the position where the regional entities, whether they be in the Maritimes or in the West, become really simply administrative branches of a central government that is dominated by the population basis of the country through rep by pop. The concern here is that you need to maintain some kind of financial independence of the provinces from the federal government, they cannot be on a hand-out basis—when we want you to have taxing powers we will give them to you, or we will withdraw some of ours so you will have some taxing room, and so on. The idea here is that that is really one of the very few areas of resources, in terms of taxing powers, that a provincial government has that is not totally controlled or overridden by the national government. If we develop a system wherein everything that is of any importance becomes a concurrent power with federal paramountcy, which is really the kind of argument that seems to me to be behind this, in fact you are not maintaining that federal system at all, you are destroying the very basis upon which a province can have some independence from that national entity.

Mr. Collenette: But there have to be trade-offs. Somewhere else in your paper you talked about allowing the provinces in to deal with indirect taxation and in your answer there you talked about the need for the provinces to retain this control over resources because they do not have this access to indirect taxation. So if we accept one recommendation, which is a give on the part of the central authority, surely there must be a bit of take on the question of development and allocation of natural resources. We are agreed on the interdependency of the federal and provincial agencies, but in the case I have cited—and I am not an expert on energy matters—it seems to me that I remember that the Province of Alberta had the right

[Traduction]

me disiez ce que vous pensez de cette approbation concernant les ressources naturelles.

M. Elton: Je suis d'accord avec ceux qui ont dit ailleurs que le mot veto est répugnant et que la position de la province de l'Alberta, si je comprends bien, n'a pas été d'exercer un veto. Mais vous avez tout à fait raison dans nos propositions la notion d'un droit inaliénable a, en réalité, la même portée si elle est intégrée, comme c'est le cas dans la Constitution actuelle. L'argument présenté ici, c'est que le statut constitutionnel actuel des ressources naturelles devrait demeurer, comme vous l'avez vous-même bien souligné.

La raison de ceci n'est pas de savoir si on est un bon Canadien désireux de partager, car je crois que le premier ministre Lougheed l'a expliqué de bien des façons en arguant qu'en n'allant pas chercher le prix mondial, etc., et l'Alberta a en fait, partagé ses ressources. Il y a donc des pouvoirs communs par le biais de l'Office national de l'énergie. Voilà une des questions importantes. Même si du point de vue constitutionnel ce domaine est évidemment de la compétence d'une province, en vertu de la loi actuelle, il y a toujours interdépendance comme vous l'avez mentionné.

Il s'agit toutefois de conserver un semblant d'indépendance pour une province sans nous trouver du coup dans une situation où les entités régionales, dans les Maritimes ou dans l'Ouest, ne seraient que les directions administratives d'un gouvernement central dominé par la majorité grâce à la représentation fondée sur la population. Il faut conserver aux provinces une certaine indépendance financière par rapport au gouvernement fédéral, elles ne doivent pas se trouver dans une situation de prestataires, où le gouvernement fédéral leur donnerait des pouvoirs d'imposition à son gré, pour leur donner une certaine marge d'imposition, etc. Le domaine fiscal est l'une des rares ressources des gouvernements provinciaux qui ne soit pas totalement contrôlé par le gouvernement national. Si tous les domaines d'une quelconque importance tombent sous des pouvoirs communs et que le gouvernement fédéral ait prédominance, ce qui semble être le cas ici, il ne s'agit plus du tout d'un système fédéral, parce que l'on a détruit le moyen même par lequel une province peut avoir une certaine indépendance par rapport à l'entité nationale.

M. Collenette: Il doit y avoir des compensations. Dans votre mémoire, vous proposez d'autoriser les provinces à imposer des taxes indirectes, et vous dites que les provinces doivent conserver leur contrôle sur ces ressources parce qu'elles n'ont pas accès à l'imposition indirecte. Si nous acceptons une recommandation qui soit une concession de la part de l'autorité centrale, les provinces devront céder un peu sur la question de l'exploitation et de la répartition des ressources naturelles. Nous sommes d'accord sur l'interdépendance des organismes fédéraux et provinciaux, mais dans le cas que j'ai mentionné—et je ne suis pas un expert sur les questions d'énergie—je crois me souvenir que la province de l'Alberta avait le droit de

[Text]

and they actually did refuse to give any permits for the exploration of natural gas until their position had been met. This was a good bargaining lever but, to me, as a strong centralist and also one who obviously agrees that we must not ignore and we must enhance the power of the regions, I think it is untenable that that kind of situation was allowed to happen.

Mr. Elton: The concern here, in pointing out the apparent inconsistency of indirect taxes to the provinces and yet retaining natural resources, is not in my mind an inconsistency, because the reference there to indirect taxes is as a generic term, not as a specific. There is no proposal herein that provinces, for example, could impose an import duty on items from another province. That would be an indirect tax, it would be outside their area of jurisdiction and we think should remain there. The reference to indirect taxes was in relationship primarily to sales taxes and we are saying: let us quit hoodwinking one another about whether sales tax is a direct or an indirect tax; let us quit worrying about whether we have put on or off the gas pumps, so that people can see them when they pull up, how much money the province is charging them. In certain areas, it has already been legitimized that provinces can have an indirect taxation capability, but not in all areas. And to the same extent that you would retain the right for the federal government to have an indirect taxation capability on imports, and so on, you would also want to retain some independent financial capability on the part of the province—i.e., natural resources.

Mr. Collenette: Just to finish this point, the whole question say, of provincial paramountcy in natural resources really gives lead, in a way, to a sort of export tax. The federal government has power over interprovincial trade, but I will give an example I have used of the refusal to give permits and the extraction of higher prices for these resources. Whereas, say, in Alberta, particularly in oil, the price paid for oil is lower than the rest of Canada, in effect the price being paid outside Alberta is a higher price and so it becomes a sort of tax, an export tax, an export to another province.

Mr. Elton: If one takes your position your results would be as you state. However, the concern here is whether you wish to control, through your constitution, the market-place, because that is, in fact, what you are doing. It is a demand/supply situation.

• 1305

Alberta is not saying that it will not send any gasoline to Ontario or British Columbia or Montana or wherever on the basis of principle: We do not like you people so you cannot have any. It is not doing that at all. It is saying, and this was the very issue at hand: If you want this thing that you are taking out of the ground within our provincial boundaries, then we expect you to pay for it; and we expect you to pay a reasonable price for it. That question of reasonableness then becomes the amount of need that the individual who is purchasing the object places upon it.

One of the concerns that Western Canadians have time and again, and it has come up for decades in Western Canada, is

[Translation]

refuser et a bel et bien refusé d'accorder des licences pour l'exploration du gaz naturel tant qu'on n'a pas accédé à ses demandes. C'était un bon moyen de négocier, mais en tant que centralistes convaincu et également défenseur d'une augmentation des pouvoirs pour les régions, je pense que nous n'aurions jamais dû laisser une telle chose se produire.

Mr. Elton: En ce qui concerne la contradiction apparente entre les pouvoirs d'imposition indirecte et le contrôle sur les ressources naturelles pour les provinces, je ne trouve pas qu'il y ait vraiment contradiction parce que l'on parle ici des taxes indirectes dans le sens générique et non pas spécifique. On ne propose pas que les provinces, par exemple, imposent des droits à l'importation de produits venant d'une autre province. Cela serait une taxe indirecte qui ne relèverait pas de leur champ de compétence et qui ne devrait pas non plus y entrer. On a mentionné les taxes indirectes surtout dans le cas des taxes sur la vente. Selon nous, il faut cesser de se demander si les taxes sur la vente sont des taxes directes ou indirectes. Il faut cesser de se demander si la taxe devrait figurer sur les pompes des stations-services, pour que les clients puissent la voir et savoir combien d'argent la province prélève comme taxe. Les taxes indirectes provinciales ont été justifiées dans certains domaines mais pas dans tous. Tout comme le gouvernement fédéral devrait conserver le droit d'imposer des taxes indirectes à l'importation, les provinces devraient conserver une certaine indépendance financière grâce aux ressources naturelles.

Mr. Collenette: Pour en terminer avec cette question, je dirai que la primauté provinciale dans le domaine des ressources naturelles les amènerait d'une certaine façon à imposer une sorte de taxe à l'exportation. Le gouvernement fédéral régit le commerce interprovincial, et je peux vous donner l'exemple d'une province qui a imposé une sorte de taxe à l'exportation vers les autres provinces. En Alberta, le prix du pétrole est inférieur au prix demandé dans le reste du Canada, de sorte que dans le prix payé à l'extérieur de l'Alberta, on a une sorte de taxe à l'exportation.

Mr. Elton: Si l'on accepte votre position, les résultats sont bien comme vous le dites. Toutefois, il s'agit de savoir si on veut contrôler le marché, par l'intermédiaire de la Constitution, parce que c'est bien ce que vous feriez. C'est une situation qui résulte de l'offre et de la demande.

L'Alberta ne refuse pas d'envoyer de l'essence en Ontario, en Colombie-Britannique, au Montana ou ailleurs en se fondant sur le principe: nous ne vous aimons pas et nous n'allons pas vous en envoyer. L'Alberta ne fait pas cela du tout. Il dit simplement, et c'est là toute la question: si vous voulez ce produit que nous tirons du notre sous-sol, à l'intérieur de nos frontières, il faut vous attendre à le payer; et nous nous attendons à ce que vous payiez un prix raisonnable. Ce qui est raisonnable devient alors la question de savoir la valeur que l'acheteur accorde au produit.

L'une des préoccupations de toujours des Canadiens de l'Ouest et ce, depuis des décennies, c'est qu'il nous faut vendre

[Texte]

that we have to sell our produce on an international market. Nobody protects us. We have to sell it at what people are willing to pay for it.

Now when you get to manufactured goods, you have high tariff quotas; and one of the traditional complaints of Western Canadians is that you are not protecting us in any way in the terms of the production of our produce, which employs our people. But you do that in reverse in terms of putting up tariff walls in not allowing us to buy cheap shirts. Fine; that is okay. But at the same time if you really want that natural resource which we have some jurisdiction over, which gives us some sense of independence—this is the argument that is made—then be willing to pay for it.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, the professor sounds like a classic free trader. You want all the barriers down; you will let the resource prices seek their natural level and do away with tariffs on all kinds of items.

Mr. Elton: No, no, no. That is a misinterpretation.

Mr. Collenette: Is that not what you are advocating?

Mr. Elton: No. I am just saying that in a constitution, you have to ask yourself whether you want to do that in a constitutional document: whether you want to define whether or not you are going to have a mixed economy or a free-trade economy or a totally-controlled economy; and what I am saying is the ultimate implication of your suggestion in terms of denying the province this kind of jurisdiction is that you want the totally-controlled economy from the centre, and you want to dictate prices on particular objects. Whether it is natural resources or in terms of oil or tooth picks, it is still a valid point, I think.

Mr. Collenette: I just think, in conclusion, Mr. Chairman, that perhaps that interpretation is a little bit misconstrued. As I said earlier, I agree with concurrence in the field of natural resources and, obviously, I would not want the provinces to feel that they were being used, in a sense of their being—and using the term that has been used by people like Mr. Lévesque, in other cases—“raped”, which is what we are talking about: a central power coming along and just raping.

But also I do not want an entrenchment of powers whereby one region of this country—whether it is the movement of hydro-electric power from Grand Falls through Quebec or whether it is the question of oil and gas in Alberta—I do not want one region, one province of the country, to, in a sense, have a veto over the free movement of these goods for the betterment of all Canadians. But it has seemed to me in the last few years that we are in great danger of going along this path.

Thank you.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, I suspect that if I were a Westerner, I would be somewhat disturbed when hearing

[Traduction]

notre produit sur le marché international. Personne ne nous protège. Il nous faut vendre au prix qu'on veut bien payer.

Or, lorsqu'il s'agit de produits de fabrication, les quotas sont soumis à des taxes élevées; une des plaintes traditionnelles des Canadiens de l'Ouest, c'est qu'on ne nous protège d'aucune façon au niveau de la production des produits qui donnent de l'emploi à nos gens. Mais vous faites le contraire en ce que vous imposez des tarifs qui nous empêchent d'acheter nos chemises bon marché. C'est parfait, c'est très bien. Mais par la même occasion, si vous voulez vraiment les ressources naturelles qui sont de notre compétence, qui nous donnent le sentiment de l'indépendance, c'est là l'argument que nous présentons, alors il vous faut être disposés à les payer.

M. Collenette: Monsieur le président, on croirait entendre le classique libre échangiste. Vous voulez que toutes les barrières tarifaires tombent, vous voulez laisser les ressources naturelles trouver leur prix et vous voulez abolir les taxes sur tous les genres d'articles.

M. Elton: Non, non. C'est une mauvaise interprétation.

M. Collenette: Ce n'est pas ce que vous préconisez?

M. Elton: Non. Je dis simplement que dans une Constitution, il faut se demander ce que l'on veut inclure: il faut savoir si l'on veut définir une économie mixte, une économie libre ou une économie contrôlée; or, je pense que votre proposition de nier à la province ce genre de compétence, signifie en fait que vous voulez une économie complètement contrôlée par le centre, que vous voulez dicter le prix de chaque article. Qu'il s'agisse de ressources naturelles, de pétrole ou cure-dents, l'argument est valable, je crois.

M. Collenette: Pour terminer, monsieur le président, permettez-moi de dire qu'une telle interprétation est quelque peu erronée. Comme je l'ai dit précédemment, j'accepte qu'il y ait concurrence de pouvoirs dans le domaine des ressources nationales, et il est évident que je ne voudrais pas que les provinces se croient utilisées, en ce sens qu'elles sont... et je reprends l'expression utilisée par des gens comme M. Lévesque dans d'autres cas... «violées»: c'est ce dont il est question, un pouvoir central qui s'amène pour violer.

Par contre, je ne veux pas tout simplement que les pouvoirs soient entérinés pour qu'une région de notre pays—qu'il s'agisse de l'acheminement de l'énergie hydro-électrique de Grand Falls par le Québec ou qu'il s'agisse du transport du pétrole et du gaz de l'Alberta—je ne veux pas qu'une région, qu'une province du pays puisse imposer son veto pour empêcher le mouvement libre de ces biens au détriment de tous les Canadiens. Néanmoins, il me semble que depuis quelques années, nous courons le risque très grand de nous acheminer sur cette voie.

Merci.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Monsieur Beatty.

M. Beatty: Monsieur le président, j'ai l'impression que si j'étais de l'Ouest, je serais assez ennuyé d'entendre les Cana-

[Text]

Central Canadians, as we often do, talk in terms of federalizing resources but never talking in terms of federalizing industry.

Some hon. Members: Hear, hear!

Mr. Beatty: It seems that, all too often, those of us who are Central Canadians talk in terms of the national interest when it comes to something that you fellows have and that we want but do not talk in terms of holdings car prices down, or, as in my family's business, the price of refrigerators, or of farm machinery, to less than world price levels. In those instances, we, in Central Canada, believe in a free market and in setting the price that the market will bear. Were I a Westerner, I would probably find that objectionable.

But I wanted just to make a couple of points. One was that "methinks that some of the members protested too much" in this question of not feeling confined by the party whips. I think that if you take a look at the record, you will find that the points that have been made by the witnesses, while perhaps overstated in some regards, are very valid. If you take a look at the number of instances in which members of the House of Commons vote against their parties on specific issues, you will find that it is very infrequent—it is, by far, the exception to the rule; and it would suggest to me that either that means that caucus members feel that there is an infallibility with proposals that are being made by the party leadership or by the Cabinet, or else that, in fact, members of Parliament do chafe somewhat under the need to have party solidarity and do from time to time sacrifice their regions interest or own views to this need for party solidarity.

• 1310

I want to put a different proposition to the witnesses. They have argued, as I have too from time to time, that we should be lessening the power of the Whips in the House of Commons and that this will help members of Parliament to become much more responsive to needs of the regions. But one of the things I would like to quarrel with is the suggestion that the combination of a party system and "rep by pop" of necessity means that minorities will be ill-treated or, of necessity, means that Western Canada or that the Maritimes should come out on the short end of the stick because central Canada will always use its voting power and its population base to overrule whatever minorities would want. I would like to cite three examples of where I think the party system has served the interests of minorities very well.

The first one, a peculiarly western one, is the question of energy pricing. I suspect that when we were having debates in the House of Commons a couple of years ago about the setting of a price for oil in Canada that my constituents felt they were much better represented at that time by Bill Davis than they were by me because I argued the need for price increases to encourage production and to respect the rights of the people of Alberta, whereas Bill Davis had a very different responsibility and that was to be a strong advocate of the rights of the consumers in Ontario. I would submit that if indeed you destroyed the idea of caucus solidarity that in fact the Alber-

[Translation]

diens du centre, comme nous le faisons souvent, parler des ressources naturelles fédéralisées, mais jamais des industries fédéralisées.

Des voix: Bravo, bravo!

M. Beatty: Il me semble que trop souvent, nous, les Canadiens du centre, parlons de l'intérêt national lorsqu'il s'agit de quelque chose que vous avez et que nous voulons, mais lorsqu'il s'agit d'empêcher la montée des prix des automobiles ou de produits tels que ceux de ma famille, les réfrigérateurs ou encore les machines agricoles, nous ne parlons pas de maintenir les prix en dessous du niveau mondial. Dans ce cas, nous, du centre du Canada, croyons à la libre entreprise et aux prix fixés par le marché. Si j'étais de l'Ouest, je m'y opposerais certainement.

J'aimerais simplement faire valoir quelques points. D'abord, «je crois que certains députés ont protesté beaucoup trop» pour nier que les Whips du parti restreignent leurs activités. Je crois que si l'on regarde l'histoire on constatera que les arguments mis de l'avant par les témoins, bien que peut-être un peu trop forts dans certains cas, sont très valables. Si vous regardez le nombre de fois que des députés de la Chambre des communes ont voté contre leur parti sur des questions particulières, vous constaterez que cela se produit très rarement—en fait c'est l'exception à la règle—je peux en conclure simplement que les membres du caucus estiment infaillibles les propositions formulées par la direction du parti ou le Cabinet ou bien qu'en fait les députés régiment devant la nécessité de maintenir la solidarité du parti et sacrifient, de temps à autre, l'intérêt de leur région ou de leurs propres opinions à la nécessité de maintenir la solidarité du parti.

Je voudrais présenter les choses différemment aux témoins. Ils ont dit, comme moi de temps en temps, que nous devrions diminuer les pouvoirs des Whips à la Chambre des communes, ce qui permettrait aux députés d'être mieux à même de répondre aux besoins des régions. Par contre, les témoins ont dit que d'avoir à la fois un système de parti et une représentation proportionnelle impliquait automatiquement que les minorités seraient maltraitées ou que l'Ouest du Canada ou les Maritimes seraient défavorisés, car le Canada central utilisera toujours ses voix et sa forte démographie pour renverser ce que voudraient les minorités. Je citerai trois exemples où, à mon avis, le système de parti a au contraire très bien servi les intérêts des minorités.

Tout d'abord, et c'est très spécial à l'Ouest, la question du prix de l'énergie. Je suppose que lorsque nous débattions de cela à la Chambre des communes il y a environ deux ans et qu'il était question de fixer un prix pour le pétrole au Canada mes électeurs s'estimaient alors beaucoup mieux représentés par Bill Davis que par moi parce que j'étais favorable à une majoration des prix pour encourager la production et respecter les droits de la population Albertaine, alors que Bill Davis avait une responsabilité très différente et faisait tout d'abord passer les droits des consommateurs en Ontario. Je prétends que si l'on avait détruit l'idée de solidarité de parti, les

[Texte]

tans, the producers' interests, if it were down to a question of a vote on the basis of "rep by pop" between producers and consumers, would have suffered and that the party system helped very much to protect the rights of the minority in this instance.

Secondly, in the case of agriculture—I represent a rural constituency—I would hate to see a situation where in the House of Commons we took votes strictly on the basis of what sort of a constituency we represented because I would think the farmers' interests would of necessity suffer in every instance, that consumers would be very pleased to hold down farm prices as a means of controlling food prices and that on every issue then those of us who represent rural constituencies would be outvoted.

And the third instance where I think it is conspicuous that minority rights were protected by the party system is the question of bilingualism, particularly in our party where our representation from Quebec among French-Canadians is very low but where we have taken a position that we as a national party have a responsibility to respect the rights of a minority and have taken a position which is often unpopular in English Canada.

I wonder if you have addressed yourself to the question of the integrating role that parties play in trying to reconcile regional interests with the national interest and ensuring that minorities' rights are protected. And are you not concerned that by abandoning or considerably diluting the concept of caucus solidarity that western Canadians may suffer as a consequence because the important weight exercised by central Canada would be even increased that much further?

Mr. Elton: I think you will not in our proposal constraint in terms of talking about radical change to the House of Commons, that we have talked about votes of confidence and fixed election periods. Those are the two things that came out of the colloquia in part. But even if you go back to the other documents, that have been prepared there is no attempt to destroy or distort the positive aspects of parliamentary government and, in fact, party government through the role of the caucus. I am very pleased to hear a position such as yours on the energy pricing situation, pleased in the sense that it indicates the system is working somewhat better than I had thought. But I do not think you will find any place a desire on the part of western Canadians to substantially reduce the ability of caucuses to perform what they see to be their tasks in protecting minorities. What we are saying is that one could make an awful long list of instances wherein the caucuses did not seem to be able to protect the rights of those minorities. The kinds of grievances that have come to you from the provincial governments and western spokesmen for decades are good examples.

• 1315

Mr. Beatty: One of the intriguing elements the dynamic of caucuses—I do not think I am telling tales out of class and I think the other parties operate very much the same way—is that certainly in our caucus votes are not taken and after a full

[Traduction]

Albertains, l'intérêt des producteurs, auraient été victimes d'une mise aux voix de la question selon une représentation proportionnelle. Or, le système de parti a beaucoup aidé à protéger les droits de la minorité dans un tel cas.

Deuxièmement, dans le cas de l'agriculture, je représente personnellement une circonscription rurale, je ne voudrais pas qu'à la Chambre des communes nous votions strictement en fonction du genre de circonscription que nous représentons, car j'estime qu'alors les intérêts des agriculteurs souffriraient obligatoirement dans chaque cas, et que le consommateur ne verrait aucun inconvénient à maintenir à un niveau très bas les prix agricoles pour contrôler les prix de l'alimentation. Ainsi à chaque fois, ceux d'entre nous qui représentent des circonscriptions rurales se feraient battre.

Troisièmement, je crois qu'il est bien évident que les droits d'une minorité ont été protégés par le système de parti dans l'affaire du bilinguisme, surtout dans le cas de notre parti où la représentation du Québec francophone est très faible, mais où nous avons décidé qu'à titre de parti national, nous devons assumer la responsabilité de respecter les droits d'une minorité et ainsi de choisir une option souvent impopulaire dans le Canada anglais.

Je me demande si vous avez réfléchi au rôle d'intégration que jouent les partis en essayant de concilier les intérêts régionaux et l'intérêt national, et d'assurer que les droits des minorités sont bien protégés. Ne craignez-vous pas qu'en abandonnant ou en diminuant considérablement l'idée de solidarité au sein d'un parti, les Canadiens de l'Ouest risquent de souffrir, étant donné le poids important qu'exerce le Canada central?

M. Elton: Vous devez remarquer que, dans notre proposition, nous nous sommes bornés à parler des motions de censure et de périodes électorales fixes. Ce sont les deux éléments qui sont ressortis des colloques. Mais même si vous vous reportez aux autres documents préparés, nulle part on essaie de détruire ou de réduire les aspects positifs du gouvernement parlementaire et, finalement, du gouvernement par solidarité du caucus. J'ai été très heureux de vous entendre parler du prix de l'énergie puisque cela indique que le système fonctionne plutôt mieux que je ne l'avais pensé. Mais je ne crois pas que l'Ouest du Canada veuille en effet considérablement réduire les pouvoirs des caucuses en matière de protection des minorités. La liste des occasions où les caucuses n'ont pas pu protéger les droits de ces minorités serait longue. Vous n'avez qu'à vous rappeler les revendications que les gouvernements provinciaux et les porte-parole de l'Ouest vous ont présentées pendant des dizaines d'années.

M. Beatty: Sans vouloir ici révéler des secrets, car j'estime que les autres partis fonctionnent un peu de la même façon que nous, j'estime que la dynamique des caucuses comporte des éléments intrigants et notamment le fait qu'on ne vote pas au

[Text]

discussion a consensus is reached. There are two ways in which ultimately policy is decided upon: the first is this question of consensus and the second is the possibility of the leader imposing a particular point of view where it is clear that no consensus exists. I think in both instances it gives the minority a much greater power relative to the majority than it would be to have a simple out-and-out vote and say, "Okay, let the chips fall where they may; let us take a vote on this and the majority rules."

I think consequently the party system has been a powerful force in protecting minority interests and further the party leaderships tend to appreciate the fact that one of the most important roles that parties have to play in Canada is in acting as a forum themselves before the matter gets to resolution in the House of Commons, of acting as a means of resolving conflicting interests.

I would hate to see a situation where we went, say, far as in the American Congress where it is as much by coincidence that members of Congress would end up on the same side of the vote as it is something to be expected. I think it would be dangerous in Canada where already we are as balkanized as we are and where minority interests could very much suffer if we simply atomized the House of Commons and destroyed the party system. I appreciate the fact that instead of arguing for that, what we are arguing for is simply that the pendulum has swung too far in one direction.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Mr. Beatty, Miss MacDonald.

Miss MacDonald: I have a brief question in an area that we have not touched on but I would like to get some reaction from you as a group coming from Western Canada. It has to do with the concept of equalization. I would like to know if you see this as a concept that should be entrenched in the Constitution, whether you would see it as a contract among 11 governments and, therefore, a fiscal program quite different from any other fiscal program which could not be unilaterally tampered with by one level of government only.

Mr. Roberts: Mr. Chairman, I suspect that entrenching the principle in the Constitution . . .

Miss MacDonald: Yes, I do not mean the formula.

Mr. Roberts: . . . might be a worth while venture. I was afraid you meant the formula.

Miss MacDonald: No, no.

Mr. Roberts: And the horrors of doing that would be . . .

Miss MacDonald: Never.

Mr. Roberts: As a Westerner and as a Canadian I believe wholeheartedly in the principle of equalization. We have benefited from it in the past, we expect to contribute to it in the future, and that is just fine. I know that I speak for the vast majority of western Canadians in saying that we are prepared to pay "the price" of remaining in the federation and ensuring that our fellow Canadians in less fortunate provinces enjoy a standard of living somewhere in the vicinity of our own. Equalization payments, as everyone knows, just do not work all that well and they are not wholly successful in the sense

[Translation]

caucus, mais qu'on tienne des discussions pour qu'un consensus s'établisse. Les politiques sont établies de deux façons: d'une part, on peut procéder par consensus, et d'autre part, le leader peut, à défaut de consensus, imposer son point de vue. Je pense que dans les deux cas la minorité est avantagée par rapport à la majorité et qu'il est préférable de procéder ainsi plutôt que par un vote dont le résultat est aléatoire.

J'en conclus que le système de parti a très bien réussi à protéger les intérêts des minorités. Par ailleurs, les meneurs du parti reconnaissent qu'il revient aux partis du Canada de servir de tribune, où les questions sont débattues avant d'arriver à la Chambre des communes, où sont aplanis les conflits d'intérêt.

Je n'aimerais pas qu'on en arrive à la situation du Congrès américain où les membres votent comme bon leur semble et où tout est laissé au hasard. Je pense qu'une telle situation serait dangereuse au Canada, car notre pays est déjà très morcelé, et les intérêts des minorités pourraient en pâtir si la Chambre des communes était elle-même morcelée, si le système de parti était détruit. Je sais bien que sans réclamer cet extrême, nous voulons souligner ici que nous sommes peut-être allés trop loin dans l'autre direction.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci, monsieur Beatty. M^{lle} MacDonald.

Mlle MacDonald: J'aimerais aborder un sujet dont nous n'avons pas encore parlé et sur lequel j'aimerais connaître votre opinion à titre de représentant de l'Ouest du Canada. Il s'agit de la péréquation. Pensez-vous que ce concept devrait être entériné dans la Constitution, en tant que contrat entre 11 gouvernements et donc en tant que programme fiscal différent des autres programmes fiscaux, et qui ne pourrait être modifié unilatéralement par un gouvernement.

M. Roberts: Monsieur le président, je suppose que la consécration d'un principe dans la Constitution . . .

Mlle MacDonald: C'est cela, il s'agit du principe et non pas de la formule.

M. Roberts: . . . peut être valable. J'osais espérer que vous ne songiez pas à la formule.

Mlle MacDonald: Non, non.

M. Roberts: Car à ce moment-là . . .

Mlle MacDonald: Jamais de la vie.

M. Roberts: En tant qu'habitant de l'Ouest et en tant que Canadien, je crois fermement au principe de la péréquation. Nous en avons profité dans le passé et nous espérons qu'à l'avenir nous pourrions apporter notre contribution. C'est très bien. Je sais que je reflète ici l'opinion de la majorité des gens de l'Ouest qui sont prêts à y mettre ce qu'il faut pour continuer de faire partie de la fédération et s'assurer que leurs concitoyens des provinces moins nanties jouissent d'un niveau de vie semblable au leur. La péréquation, tout le monde le sait, ne fonctionne pas si bien que cela. Le mécanisme n'est pas

[Texte]

that people in one community, in Gaspé or New Brunswick, can expect to be as prosperous as those who might be in a boomtown in British Columbia. But the principle is sound and western Canadians are not about to quarrel with it.

Miss MacDonald: The reason I pose the question is that until off-shore oil comes into its own in Atlantic Canada, this principle would have to continue; but given its present status it could unilaterally be canceled by the federal government.

• 1320

Mr. Roberts: Like so many things, I suppose. I read all sorts of horror stories, quotations from various people, about the things the federal government can do, as though the federal government, whoever they might be, or whichever government it might be, were suddenly fired off to us from Mars with the intent of destroying the country. Precedent, tradition, and our system of government have prevented federal governments from doing many of the things that they have, probably, the legislative authority to do. I have enough faith in our system that I do not spend a lot of time worrying about these kinds of things.

Miss MacDonald: I am not trying to say that this present government or any other federal government would automatically do that, I am saying that the possibility exists for a federal government to do that now. I see that program as being quite different from any other fiscal program the federal government unilaterally enters into with a province in coming to some fiscal arrangement, equalization is a contract among all governments that the benefits of the resources they have will be shared with others. I do not see that one government should be able to step into that process, which is much broader than a federal-to-provincial process such as we normally have.

Mr. Roberts: You are suggesting just to entrench the principle?

Miss MacDonald: That is right.

Mr. Roberts: I think that is sound.

The Acting Joint Chairman (Senator van Roggen): Thank you, Miss MacDonald.

I have no other names on my list, and as we are within seven minutes of our designated adjournment hour I will, just before adjourning, on your behalf thank Mr. Roberts and Dr. Elton not only for coming a great distance to appear before us today but for being so patient for so many hours. As others have already expressed to you the thanks of the whole Committee for the very thoughtful and detailed presentation you have made to us, based upon a great amount of work, I thank you very much.

The Committee stands adjourned until Tuesday, September 19, at 2 o'clock in the afternoon.

[Traduction]

totalement fructueux en ce sens que les gens de Gaspé ou du Nouveau-Brunswick peuvent s'attendre à être aussi prospères que ceux qui habitent une ville en plein essor de la Colombie-Britannique. Le principe est bon cependant, et les Canadiens de l'Ouest ne le contestent pas.

Mlle MacDonald: La raison pour laquelle je vous pose cette question est la suivante: avant de s'incliner devant les revendications des provinces de l'Atlantique au sujet du pétrole situé au large de leur côte, il faudrait garantir le principe, car, pour l'instant, le gouvernement fédéral pourrait très bien abandonner le principe.

M. Roberts: Oui c'est la même chose dans d'autres cas, je suppose. Je n'arrête pas d'entendre des horreurs, des citations de diverses personnes, sur ce que pourrait faire le gouvernement fédéral, comme si le gouvernement fédéral ou tout autre gouvernement était l'organisme à abattre venant d'une autre planète dans l'intention de détruire le pays. La tradition, les précédents et notre système de gouvernement ont toujours empêché les gouvernements fédéraux de faire des choses qu'ils auraient peut-être pu faire en vertu des pouvoirs législatifs qu'ils possèdent. Je crois assez en notre système pour conclure que nous n'avons pas à nous inquiéter outre-mesure.

Mlle MacDonald: Je ne dis pas que le gouvernement actuel ou un autre gouvernement fédéral agirait ainsi automatiquement, mais je dis que la possibilité existe. Je pense que ce programme est très différent de tout autre programme fiscal dans lequel le gouvernement fédéral pourrait s'engager unilatéralement avec une province. La péréquation est différente, car il s'agit d'un contrat entre tous les gouvernements qui prévoient que chacun profitera des ressources de chacun. Je ne conçois pas qu'un gouvernement puisse poser des gestes unilatéraux quand il s'agit de péréquation, car c'est un processus qui déborde le cadre des ententes fédérales-provinciales que nous connaissons d'habitude.

M. Roberts: Vous proposez que le principe soit consacré alors?

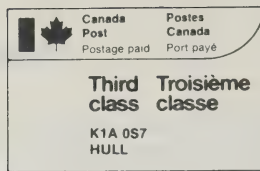
Mlle MacDonald: C'est cela.

M. Roberts: Je pense que cela se défend.

Le coprésident suppléant (sénateur van Roggen): Merci mademoiselle MacDonald.

J'ai un autre nom sur la liste, mais nous devons suspendre nos travaux dans sept minutes. Je me contenterai donc pour l'instant de remercier MM. Roberts et Elton qui se sont déplacés pour venir témoigner ici aujourd'hui et qui se sont montrés très patients. Au nom des membres du comité, je vous remercie pour votre communication bien conçue et très détaillée. Je vous remercie d'avoir accompli pour nous ce travail énorme.

Le comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 19 septembre à 14 h 00.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canada West Foundation:

Mr. Stanley C. Roberts, President;
Dr. David Elton, Research Director.

Du Canada West Foundation:

M. Stanley C. Roberts, président;
M. David Elton, directeur des recherches.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Tuesday, September 19, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le mardi 19 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

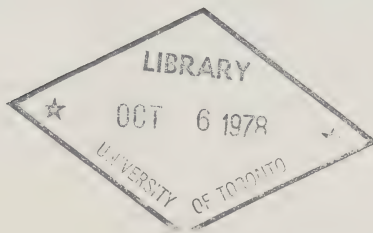
Constitution du Canada

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Flynn
Bélisle	Forsey
Bird	Fournier
Denis	(<i>de Lanaudière</i>)

Representing the House of Commons:

Messrs.

Beatty	Dinsdale
Breau	Ellis
Bussièrès	Gauthier
Caccia	(<i>Ottawa-Vanier</i>)
Collette	Goodale
Dawson	Grafftey

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Hicks	Roblin
Langlois	Smith (<i>Colchester</i>)
McIlraith	van Roggen—(15)
Neiman	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Guay	Laprise
Jarvis	Lee
Knowles	MacDonald (Miss)
(<i>Winnipeg North Centre</i>)	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lachance	Stanfield—(20)

(Quorum 18)

Les cogefferiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Tuesday, September 19, 1978:

The Honourable Senators Bélisle, Hicks and Neiman
replaced the Honourable Senators Grosart, Argue and
Buckwold.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Tuesday, September 19, 1978:

Mr. Ellis replaced Mr. Lawrence.

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le mardi 19 septembre 1978:

Les honorables sénateurs Bélisle, Hicks et Neiman rempla-
cent les honorables sénateurs Grosart, Argue et
Buckwold.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le mardi 19 septembre 1978:

M. Ellis remplace M. Lawrence.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 19, 1978
(25)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:15 o'clock p.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bélisle, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman and Roblin.

Other Senators present: The Honourable Senators Lafond, Choquette and Lang.

Representing the House of Commons: Messrs. Breau, Caccia, Collenette, Ellis, Guy (*Lévis*), Jarvis, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lee, MacGuigan and Stanfield.

Other Members present: Messrs. Gauthier (*Roberval*) and Hnatyshyn.

In attendance: Mr. Peter Dobell, Advisor to the Committee.

Witness: Dr. Peter W. Hogg, Professor of Law, Osgoode Hall Law School, York University.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday, August 15, 1978*).

The witness made a statement and answered questions.

It was agreed that a Subcommittee, consisting of one of the Joint Chairmen and one member of an Opposition Party, be established and authorized to receive and print the evidence of Mr. Frank Scott.

It was agreed that the Committee receive the evidence of Professor E. McWhinney at 2:00 o'clock p.m. on Tuesday, September 26, 1978 and that some time on that day be set aside to discuss possible topics to be included in a Report to Parliament.

At 4:17 o'clock p.m., the Committee adjourned until Wednesday, September 20, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 SEPTEMBRE 1978
(25)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 15 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bélisle, Bird, Denis, Flynn, Forsey, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman et Roblin.

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lafond, Choquette et Lang.

Représentant la Chambre des communes: MM. Breau, Caccia, Collenette, Ellis, Guay (*Lévis*), Jarvis, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lee, MacGuigan et Stanfield.

Autres députés présents: MM. Gauthier (*Roberval*) et Hnatyshyn.

Aussi présent: M. Peter Dobell, conseiller du Comité.

Témoin: M. Peter W. Hogg, professeur de droit, Faculté de droit Osgoode Hall, de l'Université York.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu qu'un sous-comité composé d'un des coprésidents et d'un membre du parti de l'opposition soit créé et autorisé à recevoir et faire imprimer les témoignages de M. Frank Scott.

Il est convenu que le Comité reçoive les témoignages du professeur E. McWhinney, à 14 heures, le mardi 26 septembre 1978 et que l'on se réserve une certaine période de temps ce jour-là pour étudier les sujets éventuels qui doivent être insérés dans un rapport au Parlement.

A 16 h 17, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 20 septembre 1978, à 9 h 30.

Le cogreffier du Comité

Patrick Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, September 19, 1978

• 1417

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order.

Ladies and gentlemen of the Committee, we have one or two brief business matters to discuss before proceeding with our meeting. We have had a number of cancellations this week. One is that of Premier Hatfield, which is quite understandable in the light of the other activities with which he is now engaged; and I might say at the outset that we are most grateful to Professor Hogg for having agreed to be advanced, with very little notice, from his scheduled time on Thursday morning to this afternoon so that we would have a witness.

We also have another problem for tomorrow morning, because Mr. Gérin-Lajoie has just let us know that he will not be available to come as scheduled tomorrow morning and I would like to suggest that we have as our witness at that time someone whom we have in any event been considering but had not previously issued an invitation to, and that is Professor Ed Ratushny, at the University of Ottawa law school. Professor Ratushny was at one time the executive assistant to the Honourable Otto Lang and, I think, advised several Ministers of Justice on the appointment of judges but has since gone into law teaching and is coming forth particularly with reference to the Bill of Rights, although I am sure he would be open to questions on judicial appointment, as well, if you want to get into that area.

So, if it meets with your approval, we would like to get the Ratushny invitation tomorrow morning settled so that we could notify him that he is to be on in the morning. Would that be agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Agreed. Thank you very much.

A number of us had an opportunity in Germany of having some excellent briefings on the Bundesrat there—my colleague Ray Hnatyshyn and Senator Molgat and Tommy Douglas and myself—and I hope to prepare for you a report giving an outline of what we learned. That would be a joint report from all of us and I would hope to be able to do that in a week or two; and perhaps it will be of some use to the Committee.

Senator Lamontagne reminds me that we will not, then, meet on Thursday since we are hearing Thursday's witness today. I hope that will make for a longer weekend for some, and for those who are members of the Liberal Party, will enable them to attend their party caucus which is being held all that day. So it turns out to be fairly convenient that we do not have any hearings at that time.

Perhaps, a bit later in the meeting, we might consider whether we want to invite another witness or two for next week, but I want to have some other discussions with the people here on the side about that before that time.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 19 septembre 1978

[Translation]

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, s'il vous plaît!

Mesdames et messieurs, il nous faut d'abord discuter de deux petites questions avant de passer à notre ordre du jour. Nous avons reçu cette semaine un certain nombre d'annulations. La première nous vient du premier ministre Hatfield, ce qui est tout à fait compréhensible, sachant les autres activités qui l'occupent actuellement; j'ajouterai immédiatement que nous sommes très reconnaissants au professeur Hogg d'avoir accepté de comparaître plus tôt, pratiquement sans préavis, puisqu'il devait venir jeudi matin et non pas cet après-midi.

Nous avons un autre problème pour demain matin. M. Gérin-Lajoie vient de nous signaler qu'il ne pourrait se libérer comme prévu. Je suggérerais que nous invitions alors quelqu'un à qui nous avions déjà pensé, à savoir le professeur Ed Ratushny, de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. M. Ratushny fut pendant un certain temps l'adjoint exécutif de l'honorable Otto Lang, et je crois qu'il a conseillé plusieurs ministres de la Justice dans la nomination de juges avant d'aller enseigner le droit. Or, il a des idées particulièrement développées sur la déclaration des droits, et je suis sûr que si vous voulez par ailleurs lui poser des questions sur les nominations au corps judiciaire, il ne demandera pas mieux que d'y répondre.

Donc, si vous êtes d'accord, nous aimerions régler cette invitation de M. Ratushny pour demain matin, pour l'en aviser immédiatement. Cela vous convient-il?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Bien, merci beaucoup.

Certains d'entre nous ont eu l'occasion, en Allemagne, d'assister à d'excellentes séances d'information sur le Bundesrat. Mon collègue, Ray Hnatyshyn, et le sénateur Molgat, ainsi que Tommy Douglas, étaient avec moi et je me propose de rédiger à votre intention un rapport exposant en gros ce que nous avons appris. Il s'agirait en fait d'un rapport commun à nous tous et j'espère être à même de le rédiger dans les deux semaines qui viennent, car cela pourrait être utile au Comité.

Le sénateur Lamontagne me rappelle que nous ne nous réunirons pas jeudi, puisque nous entendons aujourd'hui le témoin de jeudi. Cela permettra donc à certains d'allonger leur fin de semaine et aux membres du parti libéral d'assister au caucus toute la journée. Aussi est-il même préférable de ne pas avoir de réunion ce jour-là.

Nous pourrions peut-être, un peu plus tard dans l'après-midi, songer à inviter un ou deux autres témoins pour la semaine prochaine, mais j'aimerais d'abord en parler aux personnes installées de ce côté.

[Texte]

I think that I should now proceed to invite Professor Hogg to address us. He is a native New Zealander who has had most of his teaching experience in Australia. He is a member of the bar both in New Zealand and Australia but has been, since 1970, Professor of Law at Osgoode Hall and a specialist in constitutional law.

• 1420

He deserves to be invited in his own right, but he was specifically suggested to us by Professor Lederman, after his appearance here, as an excellent witness, and I suppose it was that recommendation that primarily motivated us to invite him to come today.

Dr. Hogg, as I mentioned, has greatly accommodated us by being able to come two days earlier than he had otherwise expected to do, which I think indicates a very well organized academic. I might say that I believe he is also skipping, or rearranging, a class for this afternoon to do this, and we probably owe a vote of thanks to his students as well. Dr. Hogg, I would like to invite you to make your presentation.

Professor Peter Hogg (Professor of Law, York University): Thank you, Mr. Chairman, I have prepared a written submission, and I think everybody should have a copy of it. Subject to your instructions on that I will not read everything that is in it—I might skip over the parts that are particularly trite or unnecessary.

My submission is addressed to the question whether the federal Parliament has the legal power to enact the provisions of the Constitutional Amendment Bill, 1978, which makes changes in the federal upper House and in the role of the Governor General. The opinion I am going to put to the Committee, Mr. Chairman, is that by virtue of Section 91.1 of the British North America Act the federal Parliament does have the power to make those changes by federal statute enacted in the ordinary way and without the consent or even the consultation of the provinces. This submission will elaborate my reasons for this opinion.

My submission is confined to a narrow question of law. I am not especially well qualified to comment on the question whether or not unilateral action would be politically unwise, or whether or not it would be bad federalism. I am simply giving the Committee my legal opinion, which means that I shall concentrate on the matters that would be taken into account by a court of law. Since the federal government has announced that it plans to refer this question to the Supreme Court of Canada, I am really in the unhappy position of trying to predict what the Supreme Court of Canada will decide.

In the next two or three pages of the written submission, I have set out Section 91.1 of the BNA Act and briefly explained the history of the provision. I know that the members of the Committee are only too well aware of all that and so I move on to page 4 of the submission.

The first issue to which I wish to address myself is the meaning of the expression, "the Constitution of Canada," which appears in Section 91.1. The term is not defined anywhere else in the BNA Act. Professor F. R. Scott has pointed out that there is no separate federal constitution in the British North America Act or anywhere else. He says that there is no

[Traduction]

Invitons donc maintenant M. Hogg à prendre la parole. Il est originaire de Nouvelle-Zélande et a exercé sa profession d'enseignant presque exclusivement en Australie. Il est à la fois membre du Barreau de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, mais il est depuis 1970 professeur de droit à Osgoode Hall, où il se spécialise en droit constitutionnel.

Il mérite personnellement une invitation, mais M. Lederman, qui a déjà comparu devant nous, nous l'avait recommandé et je crois que c'est ce qui nous a peut-être encore davantage poussé à l'inviter aujourd'hui.

Je répète donc que M. Hogg nous a rendu un grand service en acceptant de venir deux jours plus tôt que prévu. Cela montre comme il est bien organisé. Je crois que ça l'a d'autre part obligé à déplacer un cours, si bien que nous devons également exprimer notre reconnaissance à ses étudiants, qui nous l'ont prêté pour cet après-midi. Monsieur Hogg, à vous la parole.

M. Peter Hogg (professeur de droit, Université York): Merci. Monsieur le président, j'ai préparé un texte qui a dû être distribué à tout le monde, si bien que, sauf si vous me demandez de le faire, je me dispenserai de le lire entièrement, pour me limiter à ce qui est le plus important.

Je traite la question de savoir si le Parlement fédéral est également habilité à adopter les dispositions du projet de loi de révision constitutionnelle de 1978 qui visent à modifier la Chambre haute fédérale et le rôle du gouverneur général. J'indiquerais qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement fédéral a en effet le pouvoir d'apporter des modifications par voie de loi fédérale ordinaire sans obtenir l'assentiment des provinces ni même être tenu de les consulter. Je me propose donc maintenant de développer les raisons qui m'amènent à cette conclusion.

Je me limite à une pure question de droit. Je ne suis pas désigné pour juger si une action unilatérale serait politiquement déplacée ou si ce serait un mauvais exemple de fédéralisme. Je ne prétends donner au Comité qu'un avis juridique, ce qui signifie que je me consenterais sur les questions dont tiendrait compte un tribunal. Depuis que le gouvernement fédéral a annoncé qu'il projette de renvoyer cette question à la Cour suprême, il ne me reste malheureusement plus qu'à essayer de prédire ce que décidera la Cour suprême du Canada.

Dans les deux ou trois pages suivantes de mon texte, j'ai repris le paragraphe 1 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et expliqué brièvement l'histoire de cette disposition. Je sais que les membres du Comité ne la connaissent que trop, si bien que je passerai immédiatement à la page 4.

Le point que je voudrais d'abord soulever est le sens de l'expression «la constitution du Canada» que l'on trouve au paragraphe 1 de l'article 91. Le terme n'est nulle part ailleurs défini dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le professeur F. R. Scott a signalé qu'il n'y a pas de constitution fédérale distincte dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

[Text]

separate federal constitution, the constitution is a single body of law setting up and apportioning authority to different organs of the state, some federal and some provincial—*Essays on the Constitution*, at page 204. In his view, the phrase includes the provincial constitutions as well, it includes everything. In his view, therefore, the scope of the amending power in Section 91.1. is limited only by the five exceptions that are listed to Section 91.1.

[Translation]

que ni ailleurs. Il dit qu'en effet la constitution est un corps de droit unique fixant et répartissant les pouvoirs entre les divers organes de l'État, certains fédéraux, d'autres provinciaux. C'est à la page 204 de ses *Essays on the Constitution*. A son avis, l'expression englobe également les constitutions provinciales, enfin tout. Ainsi, la portée du pouvoir d'amendement stipulé au paragraphe 1 de l'article 91 n'est limitée que par les cinq exceptions énumérées à ce paragraphe.

• 1425

If Professor Scott is right, in 1960 the federal Parliament could have amended the British North America Act by introducing a compulsory retirement age for judges under Section 91.1. Of course the federal Parliament did not do that; it obtained the necessary amendment from the United Kingdom Parliament after first having obtained the consent of all the provinces.

Again, if Professor Scott is right, there is no question that the abolition or replacement of the Senate and changes in the role of the Governor General would clearly come within the meaning of the Constitution of Canada. The only question would be whether those changes were precluded by one of the exceptions listed in Section 91.1., and that is a question which I shall come to shortly.

I am inclined to favour a narrower view of the phrase "the Constitution of Canada." The narrower view assumes that the various constitutional rules can be divided into a federal constitution and into provincial constitutions, and that the phrase "the Constitution of Canada" encompasses only the federal constitution.

That this is the correct reading of the phrase "the Constitution of Canada" is supported by the existence of the provincial power of amendment in Section 92.1 of the British North America Act. As the members of the Committee know, 92.1 has been in the BNA Act from the beginning, and it gives to the provincial legislatures the power to make laws in relation to the amendment from time to time, notwithstanding anything in this act of the constitution of the province, except as regards the office of Lieutenant Governor.

So Section 92.1 gives to each provincial legislature the power to amend the constitution of the province. It seems likely therefore—to me at least—that the phrase "the Constitution of Canada" was intended to identify a federal constitution which would exclude the constitutions of the provinces. In fact, when Prime Minister St-Laurent was justifying the adoption of Section 91.1. in 1949 he emphasized the parallel between Section 92.1, giving the provinces power over the constitution of the province, and his new 91.1., giving to the federal Parliament the power over the Constitution of Canada.

And commentators other than Professor Scott, whose views I have just been quoting, have tended to emphasize the same parallel, in particular Gérin-Lajoie in the leading book on constitutional amendment emphasizes that parallel at pages 31 to 32, and I have some other references in the paper as well.

Dans cette optique, en 1960, le Parlement fédéral aurait pu amender l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en imposant, en vertu du paragraphe 1 de l'article 91, un âge de retraite obligatoire pour les juges. Ce n'est évidemment pas ce qu'a fait le Parlement. Il a demandé que cet amendement soit adopté par le Parlement du Royaume-Uni après avoir d'abord obtenu l'assentiment de toutes les provinces.

Là encore, si le professeur Scott voit juste, il ne fait aucun doute que l'abolition ou le remplacement du Sénat et les modifications apportées au rôle du gouverneur général seraient couvertes sans hésitation par ce qu'il entend par «constitution du Canada». La seule question serait alors de savoir si ces modifications entraîneraient dans la liste des exceptions données au paragraphe 1 de l'article 91, et j'y viendrais dans un instant.

Personnellement, je préfère interpréter de façon plus étroite l'expression «la constitution du Canada». Je suppose ainsi que les diverses règles constitutionnelles peuvent se diviser en constitution fédérale et constitutions provinciales et que l'expression «la constitution du Canada» n'englobe que la constitution fédérale.

Je fonde cette opinion sur le fait qu'il existe un pouvoir provincial d'amendement au paragraphe 1 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Comme le savent bien les membres du Comité, le paragraphe 1 de l'article 92 a toujours fait partie de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et donne aux assemblées législatives provinciales le pouvoir d'adopter des lois visant à amender la constitution provinciale, quelles que soient les autres dispositions de la loi, sauf pour ce qui est du poste de lieutenant-gouverneur.

Aussi le paragraphe 1 de l'article 92 donne-t-il à chaque assemblée législative provinciale le pouvoir d'amender la constitution de la province. Il semble donc vraisemblable, pour moi du moins, que l'expression «la constitution du Canada» devait bien désigner une constitution fédérale et excluait les constitutions des provinces. En fait, lorsque le premier ministre St-Laurent justifiait l'adoption du paragraphe 1 de l'article 91, en 1949, il a insisté sur le parallèle entre le paragraphe 1 de l'article 92 et celui de l'article 91, puisque le premier donnait aux provinces le pouvoir de modifier les constitutions provinciales, alors que son paragraphe 1 de l'article 91 donnait au Parlement fédéral le pouvoir de modifier la constitution du Canada.

Et si je viens de citer le professeur Scott, d'autres ont insisté sur ce même parallèle, en particulier Gérin-Lajoie dans son livre de base sur la révision constitutionnelle, qui insiste là-dessus aux pages 31 et 32. J'ai également donné d'autres références dans mon texte.

[Texte]

For present purposes I doubt that anything significant really turns on the scope of the phrase, "the Constitution of Canada," because it seems to me that even on the narrower view, namely that it parallels the constitution of the province, it is clear that it would include the federal Upper House and the Governor General, and the Queen, at least in those of her functions that concern federal legislation.

It has never been doubted that a province can abolish its Upper House as an amendment of the constitution of the province. In fact, as the Committee knows, Manitoba, New Brunswick, Prince Edward Island, Nova Scotia and Quebec have done that. In the case of Quebec, the upper house, the Legislative Council, was established by the British North America Act, Sections 71-79; but its abolition in 1968 was accomplished by ordinary provincial statute.

• 1430

It is true that a province cannot abolish or alter the office of Lieutenant Governor, the authority for that being the case of *Re Initiative and Referendum* 1919, Appeal Cases at page 935, but that is because the office of Lieutenant Governor is specifically excluded from the provincial amending power in Section 92.1. There is no similar exclusion of the office of Governor General from Section 91.1.

I conclude that the phrase "the Constitution of Canada," in Section 91-1, even on its narrowest reading, must include the organs of central government in Canada, including the various participants in the federal legislative process. Thus, Gérin-Lajoie says in the book to which I referred earlier at page 31, that the federal power:

... may be more accurately described as a power mainly to alter the structure of the central government machinery and the rules governing its functioning. For instance, the Senate could be remodelled or abolished; ...

Senator Forsey says in an essay which is reprinted in *Freedom and Order* 1974, at page 232, that under Section 91.1 the federal Parliament:

could abolish the Senate, or the monarchy, by ordinary Act; ...

Now I want to turn my attention to the exceptions to Section 91.1.

Both Gérin-Lajoie and Senator Forsey reach their conclusions after considering not only the scope of the phrase "Constitution of Canada," but also the exceptions to Section 91.1. In other words, they conclude that the exceptions do not preclude such changes in the machinery of central government. I propose now to consider the exceptions. There are five exceptions to the amending power in Section 91.1, but I think I can skip over them and come to the main point which is that the second exception is the principal one with which we have to concern ourselves. The second exception is:

[Traduction]

Aux fins qui nous préoccupent actuellement, je doute que rien d'important ne sorte de l'interprétation que l'on donnera à l'expression «la constitution du Canada», car il me semble que même au sens le plus étroit que je viens d'exposer, à savoir qu'elle doit être conçue parallèlement aux constitutions des provinces, il est clair que cela englobe la Chambre haute fédérale et le gouverneur, ainsi que la reine, au moins dans ses fonctions touchant la législation fédérale.

On n'a jamais douté qu'une province puisse abolir sa propre Chambre haute en modifiant sa constitution. En fait, le Comité sait bien que le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Québec l'ont fait. Au Québec, la Chambre haute, le Conseil législatif, fut constituée en vertu des articles 71 à 79 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique; mais son abolition en 1968 s'est accomplie par voie de loi provinciale.

Il est exact qu'une province ne peut abolir ou modifier le poste de lieutenant-gouverneur, ce pouvoir faisant l'objet de la cause «Initiative et référendum 1919», Appels, page 935, mais ceci parce que le poste de lieutenant-gouverneur est spécifiquement exclu du pouvoir provincial d'amendement au paragraphe 1 de l'article 92. Il n'y a pas d'exclusion similaire au paragraphe 1 de l'article 91 pour le poste de gouverneur général.

Je conclurais donc que l'expression «la constitution du Canada», au paragraphe 1 de l'article 91, même dans son interprétation la plus étroite, doit inclure les organes du gouvernement central du Canada, notamment les divers participants au processus législatif fédéral. Ainsi Gérin-Lajoie dit-il dans le livre dont je parlais tout à l'heure, à la page 31, que le pouvoir fédéral:

... devrait peut-être plutôt être considéré comme le pouvoir principalement de modifier la structure du système central de gouvernement et les règles présidant à son fonctionnement. Par exemple, le Sénat pourrait être modifié ou aboli; ...

Le sénateur Forsey déclare dans un essai paru à nouveau dans *Freedom and Order* 1974, à la page 232, qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 91, le Parlement fédéral:

... pourrait abolir le Sénat, ou la monarchie, en se contentant d'adopter une loi: ...

Je voudrais maintenant me pencher sur les exceptions au paragraphe 1 de l'article 91.

Aussi bien Gérin-Lajoie que le sénateur Forsey arrivent à leurs conclusions après avoir étudié non seulement la portée de l'expression «la constitution du Canada», mais également les exceptions au paragraphe 1 de l'article 91. Autrement dit, ils concluent que les exceptions n'empêchent pas de telles modifications au système de gouvernement central. Je voudrais maintenant en venir à ces exceptions. Cinq exceptions ont été mises au pouvoir d'amendement stipulé au paragraphe 1 de l'article 91, mais je pense qu'il est inutile que je les rappelle, et je me contenterai d'en arriver au point principal, à savoir à la deuxième exception. La voici:

[Text]

... rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province ...

So the power to amend the Constitution of Canada has subtracted from it five exceptions of which the second one is:

... rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province ...

That is the only exception which anyone has suggested would be violated by the proposals regarding the Senate and the Governor General and it is necessary to look very closely at its language to consider what rights and privileges it does protect from legislative amendment.

First of all it protects only rights or privileges granted by the British North America Act or by "any other Constitutional Act." That is explicit in the language. This excludes rights or privileges created by tradition, custom or convention. Only statutory rights or privileges are protected.

• 1435

Secondly, it protects only rights or privileges belonging to the legislature or the government of a province. This excludes rights or privileges of the people of a province or region. Only institutional rights or privileges are protected.

A third point, which is not so obvious from the language, is that the exception does not preclude the federal Parliament from conferring new rights or privileges on the legislature or government of a province. This emerges from the judgment of the Supreme Court of Canada in *Jones v. Attorney General for New Brunswick*, a case that was reported in 1975 to Supreme Court Report at page 182, and the important passage is at pages 192 to 193.

That is the case in which the Supreme Court of Canada upheld the validity of the federal Official Languages Act. That case turned on the fourth exception to Section 91(1), which is an exception protecting language rights from amendment.

The court held that Section 91(1) precluded the diminution of the rights and privileges with respect to language which was secured by the BNA Act but did not preclude the federal Parliament from conferring additional rights or privileges with respect to language.

In my judgment, the grammatical structure of Section 91(1) makes clear that this line of reasoning would be applicable to exception 2—that is the exception with which we are concerned—as well as to exceptions 3 and 4, which concern language and school rights.

I cannot agree with the submission of Professor Lederman made to this Committee on August 23, 1978, that Section 91(1) does not authorize fundamental changes in the Constitution of Canada, nor can I agree that changes directly affecting

[Translation]

... droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province ...

Aussi le pouvoir d'amender la constitution du Canada est-il limité par cinq exceptions, dont la seconde est:

... droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province ...

C'est la seule exception qui ait jusqu'ici été invoquée par ceux qui déclarent que les propositions portant sur le Sénat et le gouverneur général enfreindraient la loi. Il est donc nécessaire d'étudier très soigneusement les termes choisis avant de déclarer quels droits et privilèges sont exclus de ce pouvoir d'amendement législatif.

Tout d'abord, il ne s'agit que de protéger les droits ou privilèges accordés par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou par «toute autre loi constitutionnelle». Le libellé est très explicite. Sont exclus les droits et privilèges créés par les traditions, les us ou les coutumes. Seuls les droits ou les privilèges statutaires sont protégés.

Deuxièmement, il n'y a que les droits et privilèges appartenant aux assemblées législatives ou aux gouvernements des provinces qui sont protégés. Sont exclus les droits et privilèges des habitants d'une province ou d'une région. Il n'y a que les droits et privilèges des institutions qui soient protégés.

Un troisième point qui n'est pas aussi apparent dans le libellé, c'est que l'exception n'empêche pas le gouvernement fédéral de conférer de nouveaux droits ou privilèges aux assemblées législatives ou aux gouvernements des provinces. C'est la conclusion qui ressort de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Jones c. le procureur général du Nouveau-Brunswick*, affaire consignée dans le rapport de la Cour suprême de 1975, à la page 182, les passages importants se trouvant aux pages 192 et 193.

C'est l'affaire dans laquelle la Cour suprême du Canada confirme la validité de la Loi fédérale sur les langues officielles. Cette affaire tourne autour de la quatrième exception prévue à l'article 91(1), qui est l'article des exceptions protégeant les droits linguistiques contre la possibilité d'amendement.

Le tribunal a jugé que l'article 91(1), tout en empêchant l'affaiblissement des droits et privilèges ayant trait à la langue garantis dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, n'interdit pas au gouvernement fédéral de conférer d'autres droits et privilèges relativement à la langue.

A mon avis, la structure grammaticale de l'article 91(1) fait ressortir clairement que ce raisonnement peut être appliqué à la deuxième exception, c'est-à-dire l'exception, c'est-à-dire l'exception qui nous intéresse, de même qu'aux troisième et quatrième exceptions, qui concernent les droits linguistiques et scolaires.

Je ne puis être d'accord avec le mémoire du professeur Lederman présenté au Comité le 23 août 1978, selon lequel l'article 91(1) ne permet pas de changements fondamentaux dans la constitution du Canada. Je ne puis être d'accord non

[Texte]

federal-provincial relationships are excluded from Section 91(1). In my opinion the language of Section 91(1) will not bear such a narrow reading. Certainly the fact that the Favreau White Paper of 1965 stated or implied that such changes would not be made without provincial consent cannot, in my opinion, affect the interpretation of Section 91(1) by enlarging the scope of the rights and privileges which are so carefully and narrowly defined in Section 91(1). I do agree, of course, that changes in the federal Upper House or in other central institutions have a significant effect on the provinces. No doubt that is why the provincial premiers were unhappy about the adoption of Section 91(1) in 1949. But now that it has been adopted, we must give its language a fair reading.

In my opinion, nothing in the provisions of the constitutional amendment bill concerning the Upper House or the Governor General diminishes—and I am quoting now from Section 91 the “Rights or privileges by this”—that the BNA Act—... or any other Constitutional Act granted or secured the Legislature or the Government of a province.” I cannot see how the rules establishing and regulating the Senate, and establishing and regulating the Governor General's and the Queen's federal functions, could be brought within that language.

• 1440

With respect to the upper house, the most that can be said is that the way in which the people of each province are represented in the federal Parliament has been altered, or would be altered, I should say. That does not touch any rights or privilege granted or secured to the legislature or the government of a province.

A technical argument could be made that the provision of the bill which provides that one-half of the members of the House of the Federation are to be selected by the legislatures of the provinces is imposing a new duty on the provincial legislatures, which is contrary to Section 91.1. This is a rather trivial point because if provincial selection were held to be contrary to Section 91.1, it would only affect the validity of Clause 63 of the bill and would require the mechanism in Clause 63.(3) for federal appointment to be utilized, so this is not a very significant objection. But I do not think that even this provision is contrary to Section 91.1.

At present the provinces have no power to appoint the members of the federal upper house. This provision would give them the power to appoint half the members. It must be remembered that Section 91.1 does not preclude additions to the protected rights and privileges. I think a court would regard this as an addition to the rights and privileges of the provincial legislatures, especially as a provincial legislature, which does not find the power advantageous, need not exercise it, and Clause 63.(3) would then enable the House of Commons to do so. I appreciate the argument that it is patronizing for the federal government to say unilaterally what is or is not

[Traduction]

plus avec l'avis selon lequel les changements qui touchent directement les relations fédérales-provinciales sont exclus de l'article 91(1). Selon moi, le libellé de l'article 91(1) ne peut pas avoir une interprétation aussi limitée. Le fait que le Livre blanc de M. Favreau, en 1965, laissait entendre que ces changements ne seraient pas faits sans le consentement des provinces n'influe pas, selon moi, sur l'interprétation qu'on doit donner à l'article 91(1), en ce sens qu'il n'accroît pas la portée des droits et privilèges qui sont définis de façon très précise à l'article 91(1). Je reconnais évidemment que ces changements apportés à la Chambre haute fédérale et à d'autres institutions centrales touchent de façon significative les provinces. C'est sûrement la raison pour laquelle les premiers ministres provinciaux n'ont pas vu d'un très bon oeil l'adoption de l'article 91(1) en 1949. Maintenant qu'il existe, cependant, il faut l'interpréter de façon juste.

A mon avis, aucune disposition du projet de loi constitutionnelle relativement à la Chambre haute ou au gouverneur général ne diminue, et ici je cite l'article 91: «les droits et privilèges accordés ou garantis par la présente loi,—c'est-à-dire l'Acte de l'Amérique du Nord britannique,—ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province». Je ne puis voir comment les règles établissant ou régissant le Sénat, établissant ou régissant les fonctions fédérales du gouverneur général et de la reine, peuvent être interprétées comme étant incluses dans ce libellé.

En ce qui concerne la Chambre haute, tout ce que l'on peut dire, c'est que la façon dont les habitants des provinces sont représentés au Parlement fédéral est modifiée ou serait modifiée. Les droits et privilèges accordés ou assurés aux assemblées législatives ou aux gouvernements des provinces ne sont pas touchés.

D'un point de vue strictement technique, on peut toujours faire valoir que la disposition du projet de loi qui fait en sorte que la moitié des membres de la Chambre de la fédération doivent être choisis par les assemblées législatives des provinces impose une nouvelle obligation auxdites assemblées législatives, ce qui est contraire à l'article 91(1). C'est quand même un point sans grande importance, puisque si le choix par les provinces est jugé contraire à l'article 91(1), seule la validité de l'article 63 du projet de loi est mise en cause. Le mécanisme prévu à l'article 63(3) en vue de la nomination des membres par le gouvernement fédéral vaut toujours. L'objection n'a donc pas une très grande importance. Il reste que je ne crois pas que cette disposition soit contraire à l'article 91(1).

Actuellement, les provinces n'ont pas le loisir de nommer des membres à la Chambre haute du gouvernement fédéral. Cette disposition leur permettrait de nommer la moitié des membres. Il faut se rappeler à ce titre que l'article 91.1 n'empêche pas d'ajouter aux droits et privilèges protégés. Je pense qu'un tribunal pourrait envisager qu'il s'agit là de droits et privilèges supplémentaires conférés aux assemblées législatives provinciales et que celles-ci n'ont pas à les exercer si elles ne jugent pas avantageux de le faire. A ce moment-là, l'article 63(3) permettrait à la Chambre des communes d'agir. Je reconnais que c'est une forme d'ingérence pour le gouverne-

[Text]

advantageous to the provinces, and I appreciate the corollary argument that the provinces should give their approval before the proposal goes forward, but these are political arguments, not legal arguments. As a matter of law, I think it would be very hard to persuade a court that the new provisions for appointment of members of the upper house have the effect of diminishing the rights and privileges of the provincial legislatures.

So far as the provisions regarding the Governor General are concerned, I cannot see how any increase in his functions and diminution in the functions of the Queen in the working of central parliamentary and governmental institutions has any effect on the rights and privileges of the legislature or the government of a province. Whether the federal Parliament could wholly abolish the monarchy under Section 91.1 is a more difficult question which happily is not before us.

My conclusion is therefore that the abolition of the Senate and its replacement by the House of the Federation and the enlargement of the functions of the Governor General are within the power of the federal Parliament by virtue of Section 91.1 of the BNA Act.

That really concludes the argument which I have to put before you, but I want to consider now a couple of related points which have been raised in previous evidence. The first is whether there are some conventional limitations on Section 91.1.

In my opinion, if Section 91.1 applies to the proposed amendments of the constitution, as I say it does, then there is no legal requirement that the consent of the provinces must first be obtained.

I appreciate that any change in central government institutions has an effect on the provinces and that there is an attractive political argument that the provinces should at least be consulted before such a change is made by the federal Parliament. But this is a political argument, not a legal one. A requirement of provincial consultation or consent does not become a convention of the constitution just because it is a good idea. In order to form a convention of the constitution, what is required is a long history of unvarying practice coupled with a widespread (if not universal) acceptance that the practice must always be carried out. Since Section 91.1 was only adopted in 1949, there has not been much time to establish any conventions as to its exercise. But the fact is that every time it has been used there has been no prior consultation with the provinces.

[Translation]

ment fédéral que de juger seul ce qui peut être avantageux ou non pour les provinces. J'admets aussi l'argument, qui vient en corollaire, voulant que les provinces donnent leur approbation avant que les propositions ne soient adoptées. Il reste que ce sont là des arguments d'ordre politique et non pas d'ordre juridique. Du strict point de vue juridique, je pense qu'il pourrait être difficile de persuader un tribunal du fait que les nouvelles dispositions en vue de la nomination des membres de la Chambre haute ont pour effet de diminuer les droits et les privilèges des assemblées législatives provinciales.

Pour ce qui est des dispositions touchant le gouverneur général, je ne vois pas de quelle façon une augmentation de ses fonctions et une diminution des fonctions de la reine dans le fonctionnement des institutions parlementaires et gouvernementales centrales peuvent avoir un effet sur les droits et privilèges des assemblées législatives ou du gouvernement des provinces. Quant à savoir si le Parlement fédéral pourrait aller jusqu'à abolir la monarchie en vertu de l'article 91.1, c'est une autre question, beaucoup plus difficile, dont nous n'avons pas, fort heureusement, à nous occuper.

Je conclus donc que l'abolition du Sénat et son remplacement par la Chambre de la fédération, de même que l'élargissement des fonctions du gouverneur général, sont du pouvoir du Parlement fédéral en vertu de l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

En réalité, je suis arrivé au terme de ma démonstration, mais je veux reprendre quelques points qui vous ont été présentés lors des témoignages antérieurs. Le premier a trait à la question de savoir si les conventions limitent l'article 91(1).

A mon avis, si l'article 91.1 s'applique aux présents amendements proposés à la constitution, comme je l'affirme, il n'y a pas d'obligation, du point de vue juridique, à obtenir d'abord le consentement des provinces.

Je reconnais que tout changement dans les institutions gouvernementales centrales a un effet sur les provinces et qu'on peut facilement faire valoir, du point de vue politique, que les provinces doivent au moins être consultées avant que des changements ne soient apportés par le Parlement fédéral. Mais comme je l'ai dit, c'est un argument d'ordre politique et non pas d'ordre juridique. La nécessité de consulter les provinces ou d'obtenir leur consentement ne devient pas une convention de la constitution seulement parce que c'est une bonne idée. Pour qu'une pratique devienne une convention de la constitution, il faut qu'elle ait une longue histoire et qu'elle soit restée toujours la même. Il faut également qu'il soit généralement, sinon universellement, accepté que la pratique doit être maintenue. Puisque l'article 91.1 a été adopté seulement en 1949, le temps a manqué pour que des conventions s'établissent relativement à son exercice. Le fait est que chaque fois qu'il a été utilisé, il n'y a pas eu de consultation antérieure avec les provinces.

The federal Parliament has used Section 91.1 to amend the British North America Act by ordinary statute four times: first, in 1952, to repeal Section 51 of the British North

Le Parlement fédéral a utilisé l'article 91.1 pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par une loi ordinaire à quatre reprises: d'abord, en 1952, lorsqu'il abrogeait

[Texte]

America Act and substitute a new formula for the regular readjustment of representation in the House of Commons; secondly, in 1965, to repeal Section 29 of the British North America Act (which gave Senators tenure for life) and substitute a provision for retirement at age 75; thirdly, in 1975, to repeal Section 51.2 of the BNA Act and substitute a new provision giving the Northwest Territories two members of the House of Commons; fourthly, in 1975, to amend Section 21 of the British North America Act by increasing the number of Senators from 102 to 104 and giving to each the Yukon Territory and the Northwest Territories one member of the Senate. Before 1949 these amendments would have had to be enacted by the United Kingdom Parliament. Each of the amendments had effects on the provinces by altering the personnel, the number or the proportion of each province's representation in either the House of Commons or the Senate, but so far as I am aware, it was never suggested by anyone that the provinces had any right to be consulted before the enactment of the amendments.

It may be objected that all these changes were relatively minor and that they do not supply useful precedents for more fundamental changes, such as the abolition of the Senate. That is certainly arguable, but if it is accepted it means that there are no precedents of fundamental amendments under Section 91.1. No such amendments have ever been proposed, let alone enacted. It is impossible to say that any particular practice has hardened into a constitutional convention because no practice has ever developed. Even if the federal government had said unequivocally that it would consult the provinces in the Favreau White Paper of 1965, I doubt that such a statement would be sufficient by itself to create an "instant convention", especially when there has never been any subsequent occasion to use the convention. But in my view the statement in the White Paper that:

the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces

was intended to refer to amendments which could not be enacted under Section 91.1. The use of the verb "request" in that quotation shows that it was amendments which had to go to Britain for enactment which were covered. In any event, the White Paper said expressly that the practices which it described were "not constitutionally binding in any strict sense". I have not yet seen the White Paper of August 8, 1978, but I gather that it resiles from even this position.

• 1450

Even if I am wrong and there is a convention which bids the federal Parliament not to change its upper house without the prior consent of the provinces, it must be pointed out that such a rule would probably not be recognized by the courts. I

[Traduction]

l'article 51 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour le remplacer par une nouvelle formule en vue d'un réarrangement à intervalle régulier de la représentation à la Chambre des communes; il a été utilisé ensuite en 1965 afin d'abroger l'article 29 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui accordait aux sénateurs un mandat à vie, pour remplacer par une disposition qui imposait la retraite à l'âge de 75 ans; la troisième fois, en 1975, il a été employé pour abroger l'article 51(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et pour le remplacer par une disposition accordant aux Territoires du Nord-Ouest deux députés à la Chambre des communes; encore en 1975, à une quatrième reprise, il a modifié l'article 21 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en augmentant le nombre de sénateurs de 102 à 104 et en accordant au Territoire du Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest chacun un sénateur. Avant 1949, il aurait fallu que ces amendements soient adoptés au Parlement britannique. Chacun de ces amendements a touché les provinces du fait que leur représentation à la Chambre des communes et au Sénat a été modifiée du point de vue du personnel, du nombre ou de l'importance. Mais, autant que je sache, personne n'a jamais fait valoir que les provinces avaient le droit d'être consultées avant que ces amendements ne soient adoptés.

On peut toujours prétendre que tous ces changements étaient relativement mineurs et qu'ils ne constituaient pas vraiment des précédents justifiant l'introduction de changements plus en profondeur, comme l'abolition du Sénat. L'argument est discutable, mais s'il est accepté, il signifie qu'il n'y a pas de précédent pour ce qui est d'amendements fondamentaux en vertu de l'article 91.1. Il n'y a pas eu de tels amendements proposés, et encore moins adoptés. Il est impossible d'affirmer qu'une pratique quelconque s'est établie sous forme de convention dans la constitution. Aucune pratique n'a pu s'établir. Même si le gouvernement fédéral s'est engagé de façon non équivoque à consulter les provinces dans le Livre blanc de M. Favreau, en 1965, je doute que ce soit suffisant tel quel pour qu'on puisse parler de «convention instantanée», surtout lorsqu'il n'y a pas eu d'occasions subséquentes de faire valoir cette convention. La déclaration suivante dans le Livre blanc:

le Parlement canadien ne demandera pas d'amendement touchant directement les relations fédérales-provinciales sans d'abord consulter les provinces et obtenir leur accord

ne visait pas des amendements qui devaient être adoptés en vertu de l'article 91.1. L'emploi du verbe «demander» dans cette phrase montre bien que lesdits amendements devaient être soumis au Parlement britannique pour adoption. De toute façon, le Livre blanc indique expressément que les pratiques décrites «ne sont pas obligatoires du strict point de vue constitutionnel». Je n'ai pas encore eu l'occasion d'examiner le Livre blanc du 8 août 1978, mais je crois savoir qu'il est un recul, même par rapport à cette position.

Même si je suis dans l'erreur et qu'il y a une convention qui force le Parlement fédéral à obtenir le consentement des provinces avant de modifier la Chambre haute, il convient de signaler qu'une telle règle ne serait probablement pas reconnue

[Text]

use the word "probably" because Professor Lederman in his evidence took the view that conventions "should be recognized and enforced by the courts" (Minutes, 5:10).

The traditional view of constitutional law is otherwise; namely, that conventions are rules which are binding morally or politically but not legally. According to the traditional view, conventions are rules which will not be recognized or enforced by the courts. If a law were enacted in violation of a convention, the courts would hold the law to be valid notwithstanding the breach of convention. I hold this traditional view which is set out in some detail in Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 1977, pages 7 through 11.

My view is therefore, that the Supreme Court of Canada will not take cognizance of conventions respecting the exercise of legislative power. It will confine itself to the pure legal question of whether or not Section 91.1 covers the bill which is proposed for enactment.

Next, I want to comment briefly on the legal position if Section 91.1 is inapplicable. Now I repeat, if what I have said ad nauseam, that in my view the amendments which are proposed regarding the Senate and the Governor-General do come within Section 91.1 and can be enacted by the federal Parliament. No action by the United Kingdom Parliament would be required. However, if I am wrong and the federal proposals do not come within Section 91.1, then it would be necessary to obtain an amending statute from the United Kingdom Parliament.

The question I want to turn to now is this, and I am reading from page 16 of my submission:

If Section 91.1 is not applicable, so that the United Kingdom Parliament has to be resorted to, is it clear that there is a convention which requires that the consents of the provinces be obtained before the address is submitted to a United Kingdom government? In my opinion, it is not clear. I think the position is uncertain because there are few precedents and those which do exist can be interpreted in more than one way.

Out of fifteen amendments to the British North America Act, which have been enacted by the United Kingdom parliament, only four were preceded by the consent of all the provinces. These were: (1) in 1940, adding Section 91.2A to give the federal Parliament exclusive legislative power over unemployment insurance; (2) in 1951, adding Section 94A to give the federal Parliament concurrent legislative power over old age pensions; (3) in 1960, re-enacting Section 99 to impose a retirement age on Superior Court judges, and (4) in 1964, re-enacting the new Section 94A to add to old age pensions legislative power over some other benefits as well.

• 1455

Three of these amendments altered the distribution of legislative powers between the federal Parliament and the provincial legislatures. Moreover, these three amendments are the only amendments which have altered the distribution of legislative powers. It is therefore arguable that there is now a

[Translation]

par les tribunaux. Je dis: «probablement», parce que le professeur Lederman, dans son témoignage, estime que les conventions «devraient être appliquées par les tribunaux» (procès-verbaux, 5:10).

L'interprétation traditionnelle du droit constitutionnel est tout autre. Elle veut que les conventions soient des règles auxquelles on serait tenu au point de vue moral ou politique, mais non au point de vue juridique. La tradition veut que les conventions soient des règles reconnues ou appliquées par les tribunaux. Si une loi est adoptée contrairement à une convention, les tribunaux la jugent valide malgré ce fait. Cette opinion traditionnelle est expliquée en détail dans Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 1977, pages 7 à 11.

Je pense donc que la Cour suprême du Canada ne va pas reconnaître les conventions touchant l'exercice du pouvoir législatif. Elle va s'en tenir au strict aspect juridique, la question de savoir si l'article 91.1 s'applique au projet de loi.

Je vais maintenant parler brièvement de la situation juridique du projet de loi si l'article 91.1 ne s'applique pas. Je répète ce que j'ai déjà dit plusieurs fois, à savoir que selon moi, les amendements proposés relativement au Sénat et au gouverneur général tombent sous le coup de l'article 91.1 et que le Parlement peut agir. Aucune action n'est requise de la part du Parlement britannique. Si je fais erreur cependant et que les propositions fédérales ne tombent pas sous le coup de l'article 91.1, il faut voir alors si une loi d'amendement du Parlement du Royaume-Uni est nécessaire.

J'en parle à la page 16 de mon mémoire. Je cite:

Si l'article 91.1 ne s'applique pas et qu'il faut avoir recours au Parlement du Royaume-Uni, est-il clair qu'il existe une convention qui requiert le consentement des provinces avant qu'une adresse ne soit présentée au gouvernement du Royaume-Uni? A mon avis, la situation n'est pas claire. Il y a en effet peu de précédents et ceux qui existent peuvent être interprétés de plusieurs façons.

Sur quinze amendements de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique adoptés par le Parlement du Royaume-Uni, seulement quatre ont reçu l'approbation préalable de toutes les provinces. Ce sont: (1) en 1940, l'addition de l'article 91.2A afin de donner au Parlement fédéral le pouvoir législatif exclusif en matière d'assurance-chômage; (2) en 1951, l'addition de l'article 94A afin de donner au Parlement fédéral un pouvoir législatif concurrent sur les pensions de sécurité de la vieillesse; (3) en 1960, l'adoption d'un nouvel article 99 afin d'imposer un âge de retraite aux juges de la Cour supérieure; (4) enfin, en 1964, l'adoption d'un nouvel article 94A afin d'inclure d'autres avantages sociaux sous le pouvoir législatif touchant les pensions de sécurité de la vieillesse.

Trois de ces amendements ont modifié la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales. Par ailleurs, ces trois amendements sont les seuls amendements qui ont modifié la répartition des pouvoirs législatifs. En conséquence, on peut prétendre qu'il

[Texte]

convention which calls for prior provincial consents to any request for an amendment to the distribution of powers. Even for this class of amendment, however, it may fairly be asked if three swallows make a summer. Still there are negative precedents as well, where amendments to the distribution of powers have not been proceeded with in the face of some provincial opposition. For example, a proposal to change the provincial taxing powers which was a companion to the pensions amendment of 1950 was not proceeded with on this ground. Perhaps the Victoria Charter of 1971 could be regarded as another example. So for this class of amendments there is some evidence upon which a case can be built for the existence of a convention requiring provincial consents.

Outside the area of distribution of legislative powers, only one amendment has been preceded by unanimous provincial consents. That was the establishment of the retiring age for judges in 1960. The eleven amendments which were not preceded by consent, and usually not by consultation either, included the transfer of natural resources to the Prairie provinces in 1930—only the recipients agreed; the admission of Newfoundland in 1949, and of course the addition of Section 91.1, the federal amending power, also in 1949. The amendments are conveniently listed, with information about provincial consultation and consents, in Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 3rd Edition Revised, 1969, at pages 33 to 34.

Chief Justice Laskin in the book—he was not Chief Justice then, of course—concludes:

... it is a matter of record ... that amendments have been made which have affected the provinces (although not in respect of legislative power) and yet they were not previously consulted.

It can be seen that the question whether a substantial change in the federal upper house should be preceded by provincial agreement is by no means clear on the basis of past precedents. I incline to the view that the precedents do not support the existence of any such convention. Of course I say nothing about the wisdom of proceeding without provincial consents. I should repeat, however, that if I am wrong and there is a convention requiring provincial consents, such a convention would not be recognized or enforced by the courts, and legislation enacted in breach of the convention would be valid. In my opinion, too, based on past precedent and present international relationships, the United Kingdom Parliament would not refuse to carry out a request from Canada for an amendment to the BNA Act on the ground that provincial consent had not been obtained. That is argued in more detail in Hogg, *Constitution Law of Canada* 1977, pages 20 to 21, disagreeing with W. R. Lederman, 1967, 12 *McGill Law Journal* 371, 379 on this point.

[Traduction]

existe actuellement une convention qui exige d'obtenir au préalable le consentement des provinces avant de modifier la répartition des pouvoirs. Cependant, même pour ces amendements-là, on est en droit de se demander si trois hirondelles font le printemps. D'autre part, de l'autre côté de la balance, il existe des précédents, car certains amendements envisagés à la répartition des pouvoirs n'ont pas été adoptés à cause de l'opposition des provinces. Par exemple, au moment de l'amendement de 1950 sur les pensions, on a proposé de modifier les pouvoirs provinciaux de lever des impôts. Cet amendement ne s'est jamais concrétisé. On peut peut-être classer la Charte de Victoria de 1971 dans cette catégorie. Ce serait donc dire que pour des amendements de ce genre, il existe des preuves qu'il y a une convention voulant qu'on ait au préalable le consentement des provinces.

Hormis la répartition des pouvoirs législatifs, un seul amendement a été concrétisé à la suite du consentement unanime des provinces. Il s'agit en l'occurrence de l'amendement de 1960 qui fixe l'âge de la retraite des juges. Les onze amendements pour lesquels on n'a pas obtenu de consentement, et qui n'ont pas fait l'objet de consultations non plus, sont les suivants: l'amendement de 1930 rendant aux provinces des Prairies leurs ressources naturelles, et ici, seules les intéressées ont donné leur consentement; l'admission de Terre-Neuve dans la confédération en 1949 et, bien sûr, l'adoption de l'article 91.1, le pouvoir fédéral de modification, qui remonte à 1949 également. Dans le livre de Laskin, *Canadian Constitutional Law*, troisième édition, révisée, 1969, pages 33 et 34, on trouve une liste de ces amendements, annoté de détails au sujet des consultations provinciales et des consentements.

Le juge en chef Laskin, qui n'était pas juge en chef à l'époque, conclut:

... on sait bien ... que des amendements touchant les provinces ont été adoptés et que ces amendements ne visaient pas le pouvoir législatif. Les provinces n'ont cependant pas été consultées au préalable.

On voit donc que la question de savoir si une modification importante de la Chambre haute fédérale devrait au préalable recevoir l'assentiment des provinces ne peut pas être tranchée à partir des précédents. Pour ma part, je serais porté à croire que les précédents ne viennent pas appuyer l'existence d'une telle convention. Bien sûr, je ne me prononce pas sur l'opportunité d'agir sans le consentement des provinces. Quoi qu'il en soit, il me faut redire que si j'ai tort et que si une convention exigeait le consentement des provinces, cette convention ne pourrait être reconnue et que les tribunaux ne pourraient pas la faire respecter. Toute loi, donc, qui s'opposerait à cette convention serait valide. À mon avis, à cause de la tradition et à cause des relations internationales actuelles, le Parlement du Royaume-Uni ne refuserait pas de donner suite à une requête du Canada demandant que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique soit modifié malgré l'absence de consentement des provinces. Hogg, dans *Constitution Law of Canada*, 1977, pages 20 et 21, est en désaccord avec W. R. Lederman, et il réfute les arguments que ce dernier fait valoir là-dessus dans le numéro 12 du *McGill Law Journal* 1967, 371, 379.

[Text]

That concludes my submission, Mr. Chairman. I would just like to summarize in four propositions what I have put to the Committee today.

First of all, Section 91.1 of the BNA Act in my view authorized the federal Parliament to enact the provisions of the Constitutional Amendment Bill, 1978, which replaced the Senate with the House of the Federation and which enlarged the functions of the Governor General.

• 1500

Second, there is no strictly legal requirement, and no conventional requirement, that the federal Parliament consult with the provinces, or obtain the consent of the provinces, before exercising its power under Section 91.1.

Third, if I am wrong about the meaning of Section 91.1, so that it is not applicable, then the provisions would have to be enacted by the United Kingdom Parliament. However, there is no strictly legal requirement, and probably no conventional requirement, that the Senate and the House of Commons consult with the provinces, or obtain the consent of the provinces, before passing a joint address requesting the enactment of the amendments.

Fourth, if I am wrong about the absence of conventional requirements of provincial consultation or provincial consent, so that there are such conventional requirements, the requirements would not be recognized or enforced by the courts and legislation otherwise validly enacted in breach of a convention of provincial consultation or consent would still be held to be valid by the courts.

That concludes my submission, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor Hogg.

The first questioner, I believe, will be Senator Flynn and the next Opposition questioner will be Mr. Stanfield. There may be a Government member in between, perhaps, if one puts up his hand, but we will begin with Senator Flynn.

Senator Flynn: Thank you, Mr. Chairman. First, I want to congratulate Mr. Hogg for a very well reasoned brief and I suggest that possibly the Minister of Justice should retain his services to plead the case of the federal government before the Supreme Court. Just in case that might happen, I am going to try to test him right away.

With regard to Section 91.1., Mr. Hogg puts aside exception number two relating to rights and privileges of the people of a legislature or of a province in saying that the words "legislature or government of a province" excludes rights or privileges of the people of a province or region. How are these people to be represented, if you have undertaken something with regard to the population of, say, Newfoundland, for instance? In the act of union of Newfoundland, they say the Province of Newfoundland shall be entitled to six members of the Senate. You say that a provincial government cannot represent the province. How can the people of the province be represented in that undertaking?

[Translation]

Ceci termine ma communication, monsieur le président. J'aimerais faire un résumé des quatre propositions que je vous soumets aujourd'hui.

Tout d'abord, l'article 91.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique autorise, à mon avis, le Parlement fédéral à adopter les dispositions du projet de loi constitutionnel de 1978, pour remplacer le Sénat par la Chambre de la fédération et pour élargir les fonctions du gouverneur général.

Deuxièmement, il n'existe pas de disposition législative ni de convention qui force le gouvernement à consulter les provinces ou à obtenir le consentement des provinces avant d'exercer les pouvoirs que lui confère l'article 91.1.

Troisièmement, en admettant que j'interprète mal l'article 91.1, en admettant qu'il soit impossible à appliquer, les dispositions du bill devraient donc être adoptées par le Parlement du Royaume-Uni. Cependant, il n'existe pas de disposition législative pas plus qu'il n'existe de convention, exigeant que le Sénat et la Chambre des communes consultent les provinces ou obtiennent le consentement des provinces avant d'adopter une adresse conjointe demandant l'adoption d'amendement.

Quatrièmement, en admettant que je me trompe au sujet des conventions et qu'il faille obtenir ou consulter les provinces au préalable, en admettant donc que ces conventions existent, elles ne seraient pas reconnues ou appliquées par les tribunaux et toute loi enfreignant cette convention de consultation et de consentement, pourrait être valide devant les tribunaux.

J'ai terminé monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, professeur Hogg.

Le sénateur Flynn ouvrira le débat et la parole sera ensuite à M. Stanfield. Entre les deux, un député du parti du gouvernement aura la parole s'il le désire. Sénateur Flynn, allez-y.

Le sénateur Flynn: Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je tiens à féliciter M. Hogg qui nous a présenté un mémoire très bien construit et je propose que le ministre de la Justice utilise ses services pour plaider la cause du gouvernement fédéral devant la Cour suprême. Mais en prévision de cette éventualité, je vais le soumettre tout de suite au feu de mes questions.

En ce qui a trait à l'article 91.1, M. Hogg met de côté la deuxième exception qui traite des droits et des privilèges des membres des Assemblées législatives provinciales ou des provinces car il prétend que les mots «Assemblée législative ou gouvernement d'une province» n'englobent pas les droits et les privilèges de la population d'une province ou d'une région. A quelle représentation ces gens auraient-ils droit si on décidait de prendre des mesures touchant la population de Terre-Neuve par exemple? Dans l'Acte d'union de Terre-Neuve, on dit que la province de Terre-Neuve sera représentée au Sénat par six membres. Vous dites que le gouvernement provincial ne peut pas représenter la province. Comment la population de la province sera-t-elle représentée dans ce cas-là?

[*Texte*]

Professor Hogg: Sir, all that I argue is that the right of the people of Newfoundland to have a set number of senators in the federal Upper House is not a matter that is protected from change. It can be changed by the legislative process under Section 91.1., and Newfoundland's representatives in the House of Commons and in the Senate will, of course, play a role in that change . . .

Senator Flynn: But you can abolish it.

Professor Hogg: . . . but there is no constitutional objection to the change.

Senator Flynn: But if you abolish the Senate—and I think all your arguments have been based on the fact that you could simply abolish the Senate—where would be those six members that the Province of Newfoundland was given?

Professor Hogg: If the Senate were abolished, those six members would disappear.

Senator Flynn: So the right or privilege granted to the people of Newfoundland could not be defended by the Government of Newfoundland or the Legislature?

Professor Hogg: That is right.

Senator Flynn: That is your point.

Professor Hogg: There is no constitutional objection, in my view, to the abolition of the Senate. Whether it is a good idea from a political point of view . . .

Senator Flynn: No, I am not discussing that, I am sticking to the legal argument because you are sticking only to the legal argument. Let us say that on this point you are not too convincing, as far as I am concerned.

• 1505

In the second point you draw to our attention in support of your contention the case of Jones versus the Attorney General for New Brunswick and you speak there of new rights or privileges on the legislature or government of a province. What kind of rights or privileges has the Official Languages Act accorded to the legislature or the government of a province? Would you explain that to me?

Professor Hogg: Yes. The issue in the Jones case was not the second exception which deals with the rights and privileges of the legislature or government of a province but the fourth exception which says:

(4) rights or privileges "as regards the use of the English or French language"

Senator Flynn: Yes.

Professor Hogg: Rights or privileges "as regards the use of the English or French language". And what the Supreme Court of Canada said was you cannot take away any of the existing rights or privileges with respect to the use of the English or the French language but you can add new rights or privileges with respect to the use of the English or the French language.

[*Traduction*]

M. Hogg: Je dis que la population de Terre-Neuve a le droit d'être représentée à la Chambre haute par un nombre donné de sénateurs. Je ne dis pas que cela exclut toute modification. Le gouvernement fédéral peut modifier le processus législatif en vertu de l'article 91.1. Et les représentants de Terre-Neuve à la Chambre des communes et au Sénat joueront, bien entendu un rôle dans cette modification, mais . . .

Le sénateur Flynn: On peut l'abolir?

M. Hogg: . . . rien dans la constitution ne s'oppose à cette modification.

Le sénateur Flynn: Mais si vous abolissez le Sénat, et je pense que tout votre argumentation est fondée sur le fait qu'on pourrait très bien abolir le Sénat, où siègeraient les six membres du Sénat auxquels la province de Terre-Neuve a droit?

M. Hogg: Si le Sénat était aboli, ces six membres disparaîtraient.

Le sénateur Flynn: C'est donc dire que le droit ou privilège accordé à la population de Terre-Neuve ne pourrait pas être défendu par le gouvernement de Terre-Neuve ou par l'Assemblée législative de cette province, n'est-ce pas?

M. Hogg: C'est juste.

Le sénateur Flynn: C'est ce que vous prétendez.

M. Hogg: A mon avis, rien dans la constitution ne s'oppose à l'abolition du Sénat. Que ce soit une bonne décision politique . . .

Le sénateur Flynn: Non. Ce n'est pas ce dont je parle. Je vais m'en tenir à l'argument juridique, car c'est celui que vous abordez. Disons, que, pour le moins, vous n'avez pas réussi à me convaincre.

D'autre part, vous faites valoir que la cause Jones contre la procureur général du Nouveau-Brunswick vient étayer votre hypothèse, vous parlez alors de nouveaux droits et privilèges que détiendrait l'assemblée législative ou le gouvernement d'une province. Quels sont ces droits et privilèges que la Loi sur les langues officielles aurait accordés à l'assemblée législative ou au gouvernement d'une province? Pouvez-vous me le dire?

M. Hogg: Oui. Ce n'est pas la deuxième exception qui est en cause dans le cas de Jones et ce n'est donc pas celle qui a trait aux droits et privilèges d'une assemblée législative ou du gouvernement d'une province mais bien la quatrième exception qui dit:

(4) droits et privilèges «en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français»

Le sénateur Flynn: Oui.

M. Hogg: Donc, droits et privilèges «en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français». La Cour suprême a déclaré qu'on ne pouvait pas retirer des droits et des privilèges existants en ce qui a trait à l'utilisation de la langue française ou de la langue anglaise mais que l'on pourrait ajouter d'autres droits et privilèges à cet égard.

[Text]

Senator Flynn: My point is that those rights or privileges were not accorded to a legislature or a government of a province.

Professor Hogg: No, because that is considerably different.

Senator Flynn: So I think your argument here does not apply, I suggest to you very humbly.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It might perhaps be better if we were to allow the witness to answer as fully as he wishes.

Senator Flynn: I think he has had the chance up to now.

Professor Hogg: The issue before us now concerns rights or privileges of the legislature or government of a province. The issue before the Supreme Court of Canada on the Official Languages Act was rights or privileges with respect to schools or as regards the use of the English or the French language. All I am saying is that the line of reasoning which was employed in the Jones case would be equally applicable to the exception with which we are concerned.

Senator Flynn: Okay, I think I understand, but your choice of words was not entirely adequate.

With regard to proceeding with the amendment made in 1949, Section 91.1, you say that since it has been adopted by Westminster there is no question about its validity even if it was obtained under a false pretense under an interpretation that the Premiers did not accept at that time, or rather under the interpretation which Mr. St. Laurent gave, which was much narrower than the one you are giving. Are you suggesting that it would be easier for the federal Parliament, under the initiative of the government of course, if they do not want to proceed under Section 91.1, simply to send an address to Westminster so that they could by this device go around Section 91.1, even on the question of the division of powers, because that is your thesis? We could change the division of powers by proceeding with an address to Westminster, therefore going possibly against convention but going directly against the terms of Section 91.1. That is what you are saying.

Professor Hogg: Section 91.1 does not say anything about the possibility of going to Westminster for amendments.

Senator Flynn: No, but they say "no department will not act with regards to the division of powers". That is it. Do you agree with that?

Professor Hogg: I would say that anything that is excluded from Section 91.1 could be changed by legislation at Westminster.

Senator Flynn: So you could contravene Section 91.1 by going with an address to Westminster?

Professor Hogg: Well, I would not concede that that was a contravention of Section 91.1, but other than that, yes.

Senator Flynn: In one way the federal Parliament says, I will not amend the division of powers unilaterally, that I will go to Westminster unilaterally. That is what you say.

[Translation]

Le sénateur Flynn: Mais je vous dis que ces droits et privilèges n'ont pas été donnés à une assemblée législative ou au gouvernement d'une province.

M. Hogg: Non, en effet, c'est très différent.

Le sénateur Flynn: Voilà pourquoi je dis que votre argument ne s'applique pas, sauf le respect que je vous dois.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il faudrait peut-être mieux laisser notre témoin vous donner une réponse complète.

Le sénateur Flynn: Je pense qu'il a eu l'occasion de le faire.

M. Hogg: Dans le cas qui nous occupe, il s'agit des droits et des privilèges d'une assemblée législative ou d'un gouvernement provincial. La question dont a été saisie la Cour suprême du Canada était reliée à la Loi sur les langues officielles et traitait des droits et privilèges en ce qui a trait aux écoles et à l'utilisation de la langue française et de la langue anglaise. Je dis tout simplement que le raisonnement utilisé dans la cause Jones pourrait être appliqué à l'exception dont nous parlions tout à l'heure.

Le sénateur Flynn: D'accord. Je pense que je comprends ce que vous voulez dire, mais la façon dont vous l'avez exprimé n'était pas très claire.

Pour ce qui est maintenant de l'amendement de 1949, l'article 91.1, dites-vous, aurait été adopté par Westminster et serait donc valide même s'il a été obtenu sous de faux prétextes et que les premiers ministres, à l'époque, ne l'ont pas accepté ou même si, à l'époque, M. Saint-Laurent en a donné une interprétation plus étroite que celle que vous venez de donner. Prétendez-vous qu'il serait plus aisé pour le Parlement fédéral, en admettant qu'il prenne une initiative, de ne pas agir en vertu de l'article 91.1 mais de se contenter d'envoyer à Westminster une adresse contournant ainsi cet article 91.1, même s'il s'agissait du partage des pouvoirs? Est-ce là votre théorie? On pourrait modifier le partage des pouvoirs par le biais d'une adresse au Parlement de Westminster. Ainsi, on passerait peut-être outre à une convention et on contreviendrait à l'article 91.1, c'est cela que vous dites, n'est-ce pas?

M. Hogg: L'article 91.1 ne mentionne pas la possibilité de s'adresser à Westminster pour des amendements.

Le sénateur Flynn: Non, mais on dit bien qu'aucun ministre ne fera quoi que ce soit en ce qui regarde le partage des pouvoirs. Qu'en pensez-vous?

M. Hogg: Je dis que tout ce qui est exclu de l'article 91.1 peut faire l'objet d'une modification par une loi de Westminster.

Le sénateur Flynn: Autrement dit vous pourriez contrevénir à l'article 91.1 en présentant une adresse à Westminster, n'est-ce pas?

M. Hogg: Non, je ne dirais pas que ce serait là contrevénir à l'article 91.1, pas dans ce cas-là mais dans d'autres cas, oui.

Le sénateur Flynn: D'une part, le Parlement fédéral dit qu'il n'amendera pas le partage des pouvoirs unilatéralement mais qu'il s'adressera, de son propre chef, sans consultation, à Westminster. C'est cela, n'est-ce pas?

[Texte]

Professor Hogg: Yes. I take the point that the matters excepted from Section 91.1 could be amended at Westminster, therefore they could be amended on the basis of a joint address by the Senate and House of Commons, and if no prior provincial consents were obtained it is true that that would have the effect of a unilateral amendment.

• 1510

Senator Flynn: My last question, Mr. Chairman. If rights and privileges accorded by the Constitution or any convention act does not refer to the Senate, could you mention any matter that would come under those terms, and have they any meaning?

Professor Hogg: That is a very good question. On the plane coming here this morning I asked myself the same question. What is encompassed by that second exception that would not be swept in by, for example, the first exception? I could not think of anything. But I cannot get over the precision of the language, and that is what troubles me. It does say:

... rights or privileges by this or any other Constitutional Act ...

thereof adhering to statutory sources

... granted or secured to the Legislature or the Government of a province ...

It would have been very easy to have expressed that more broadly, and it was not expressed more broadly. So I do not have a satisfactory answer to your question. I am troubled by it, as you are.

Senator Flynn: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Senator McIlraith will be next and then Mr. Stanfield and then Senator Forsey.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, I have only one question I want to ask but I perhaps would preface that by some remarks explaining why there is only one question. The first sentence of the brief says:

My submission is addressed to the question whether the federal Parliament has the legal power to enact the provisions of the Constitutional Amendment Bill, 1978 which makes changes in the federal Upper House ...

and so on.

Now we have had an announcement from the government about a reference to the Supreme Court of Canada of that very point, and I had always thought there was a rule, certainly a practice in the House of Commons, that the government did not discuss matters that were before the courts until the courts made a decision. I know I used that answer many times, and I have heard many other ministers use it, ministers from both parties, and that was the position traditionally taken. Now here we are with a matter either before the court, or about to be put before it, and we are discussing the narrow legal question as to the right. So I am not going to fall into that trap and start discussing the legal arguments. But I do want to ask a question that I think goes around that point

[Traduction]

M. Hogg: Oui. Je dis que les questions exclues de l'article 91.1 peuvent être amendées par Westminster. En conséquence, elles pourraient être modifiées par le biais d'une adresse conjointe du Sénat et de la Chambre des communes et, si le consentement des provinces n'était pas obtenu au préalable, le résultat serait le même qu'un amendement unilatéral.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, voici ma dernière question. Si donc les droits et les privilèges conférés en vertu de la Constitution ou de toute convention ne touchent pas au Sénat, pourriez-vous nous dire quels sont ceux qui entrent dans cette catégorie et s'ils ont une quelconque importance?

M. Hogg: Voilà une excellente question. Je me la suis posée ce matin même dans l'avion qui m'amenait à Ottawa: qu'est-ce qui tombe sous le coup de cette seconde exception et qui, par exemple, échappe à la première? Je n'ai rien pu trouver. Cependant, le libellé du texte est très précis et c'est ce qui m'ennuie quelque peu. Il est dit:

... droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle ...

donc dans le respect de certaines lois ...

... à la législature ou au gouvernement d'une province ...

Il eut été très facile d'exprimer cela de façon plus large, mais tel n'a pas été le cas. Je ne puis donc répondre de façon satisfaisante à la question que vous m'avez posée et, comme vous, cela me gêne.

Le sénateur Flynn: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Je vais maintenant donner la parole au sénateur McIlraith qui sera suivi de M. Stanfield et du sénateur Forsey.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, je ne voudrais poser qu'une seule question mais, auparavant, j'aimerais expliquer pourquoi. Permettez-moi de vous citer la première phrase du mémoire:

Dans le cadre du présent mémoire, nous nous demandons si le Parlement fédéral jouit des pouvoirs juridiques nécessaires pour appliquer les dispositions du projet de loi sur la réforme constitutionnelle de 1978, qui prévoit de modifier la Chambre haute du parlement fédéral ...

Et ainsi de suite.

Le gouvernement vient de nous faire savoir que la Cour suprême du Canada sera saisie de cette question, et, pour ma part, j'ai toujours pensé que la Chambre des communes avait pour règle et très certainement pour pratique de ne pas discuter des questions dont les tribunaux étaient saisis avant que ceux-ci aient rendu leur décision. Je sais bien que, à maintes reprises, j'ai répondu de cette façon et que j'ai entendu beaucoup de ministres, des deux partis, répondre également de cette façon; entre autre, c'est la position que l'on a toujours prise en la matière. Voici donc une question dont la Cour suprême va bientôt être saisie et nous sommes en train d'en étudier les aspects juridiques. Je ne vais pas tomber dans le piège et faire de même. Cependant, je vais poser une question

[Text]

and cannot be objected to on those grounds. Clause 63(2) of Bill C-60 says at the bottom of the page, dealing with the appointments:

the first selection of such members made by the legislative assembly of any province shall be made within the first sixty sitting days of that legislative assembly next following that day.

Then coming to Clause 64(1)(c)(ii), page 24, two thirds of the way down or a little more:

(ii) in the case of any such selection to be made by the legislative assembly of that province, by the Lieutenant Governor in Council of that province,

and these are the significant words:

following consultation on his or her nomination among the leaders in the legislative assembly of each of the recognized political parties represented therein;

In other words, there is a direction to the provincial governments as to how the Lieutenant Governor shall perform his duty in procuring the necessary selection. That is, it directs him not that he take his advice from the Premier of the province but that he consult with the leaders of the other parties. And there is the other direction, that it directs the legislative assembly as to how they conduct their business, that it gives them a time allocation. That is surely an internal matter.

• 1515

I had thought that the constitution of the province, their own internal constitution, was a matter exclusively for the province and that the federal authority had no jurisdiction in that field. And I had further thought, when I read the bill before, that these two clauses I just read do not relate to—whatever you call it, abolition of the Senate and the replacement of it by another house, but rather relate to the internal business of the operation of the legislative assembly. Would you care to give me any views you have on that point, not only other points raised in your brief?

Professor Hogg: I had not carefully considered that point until you raised it with me. It seems to me that the issue would be one of characterization. If indeed the courts decided that the pith and substance of those rules were interferences with the workings of the legislative branch of a province, then I think that clearly your suggestion is that they are unconstitutional would be correct, that it is I think likely that what the court would say is that although these have some impact on the workings of the legislative branch of a province, nevertheless the pith and substance of them is to provide a machinery for deriving the members of a federal Upper House and that that is part of the Constitution of Canada. So it would be a question I think as to what the court decided was the pith and substance of those rules.

Senator McIlraith: But following your answer, is not machinery providing for these appointments, is not that machinery in this context machinery within the ambit of the provincial government?

[Translation]

qui, à mon avis, évite ce problème et, de ce fait, on ne pourra pas me faire les objections auxquelles je viens de faire allusion. J'en viens donc au paragraphe 2 de l'article 63 du Bill C-60 où on parle des nominations. Il y est dit:

... les assemblées législatives des provinces nomment les premiers membres de la Chambre de la Fédération dans les soixante premiers jours de séance qui suivent cette date.

Passons maintenant au sous-alinéa (ii) de l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 64, qui figure à la page 24:

(ii) dans le cas des nominations que doit faire l'assemblée législative de la province, par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province,

et voici les mots importants:

... après que se soient consultés les leaders parlementaires des partis politiques reconnus et représentés à cette assemblée;

Autrement dit, les gouvernements provinciaux se voient indiquer comment le lieutenant gouverneur devra accomplir ses fonctions pour ce qui est de ces nominations. On lui demande ainsi non pas de prendre conseil auprès du premier ministre de la province mais de consulter les leaders des partis politiques. Et dans l'autre sens, l'assemblée législative se voit indiquer comment accomplir sa tâche. Il s'agit certainement d'une question d'ordre interne.

J'ai toujours pensé que le fédéral n'avait absolument pas à s'ingérer dans des questions relevant des constitutions des provinces. Quand j'ai lu le présent bill, j'ai pensé que les deux sous-alinéas que je viens de vous citer n'avaient pas trait à ce qu'on appelle l'abolition du Sénat ou son remplacement par une autre Chambre mais plutôt au fonctionnement interne d'une assemblée législative. Voudriez-vous bien me faire part de votre opinion à ce propos.

M. Hogg: Avant que vous me l'ayez fait remarquer, je ne m'étais pas penché de façon approfondie sur cette question. Si les tribunaux estimaient que, à ce propos, il y aurait ingérence dans le fonctionnement d'une assemblée législative d'une province, vous auriez raison de dire que ces dispositions sont contraires à la Constitution. Mais les tribunaux vont peut-être déclarer que, bien que ces mesures aient une incidence sur le fonctionnement des assemblées législatives des provinces, elles visent à favoriser la nomination des membres de la Chambre haute du gouvernement fédéral et que cela fait partie de la Constitution du Canada. Quoi qu'il en soit, il reste toujours à savoir quelle sera la décision rendue à propos de ces dispositions.

Le sénateur McIlraith: Mais, pour faire suite à votre réponse, les mécanismes permettant d'assurer ces nominations ne relèvent-ils pas des gouvernements provinciaux?

[Texte]

Professor Hogg: It is, but I think it still does come back to a question of characterization. For example, in the anti-inflation reference, the argument was made that the federal Parliament could not make wage and price controls applicable to the provinces. Now they had not tried to do that directly but the argument nevertheless emerged and the court said that they could, that as long as the law that was being enacted was one that was in pith and substance in Parliament's power, it was not an objection to it that it also affected the provincial governments.

Senator McIlraith: Yes, although you could suggest that it may not have been necessary in the case to answer that argument.

Professor Hogg: That is true. It was not necessary.

Senator McIlraith: That is all. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: Not quite.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Stanfield: We will take that as not heard.

I do not wish to engage in any argument with the Professor about whether he is right or Professor Lederman is right on this general question. I think the feeling among a lot of us in the Committee was that there is sufficient doubt about the question being argued about, that is the power of the Government of Canada to unilaterally interfere in a fundamental way with the Monarchy and the Senate, sufficient doubt as to whether this was *intra vires* the Parliament of Canada and should be referred to the Supreme Court.

But I would like to ask the Professor a question or two about the courts and conventions or what really constitutes constitutional law, I suppose. I hope he will not mind a hypothetical case that he may think is a little far-fetched, but supposing the Parliament of Westminster was just on its own to pass a statute which altered the distribution of powers between the federal government and the provinces. What would the Supreme Court of Canada do with that?

• 1520

Professor Hogg: That is a very difficult question. The conventional view would be that the Supreme Court of Canada would have to acknowledge that the statute was law, even though it has been enacted in violation of a convention. I think, however, it is possible that the Supreme Court of Canada would not do that, in that the Supreme Court of Canada would say that a convention that is so fundamental to the independence of the country is one that would simply have to be recognized now as having full legal status, and it...

Mr. Stanfield: Then, there might be some conventions that the court would recognize, although they are not statute law.

[Traduction]

M. Hogg: Certes, mais on en revient au même problème. A propos de la lutte contre l'inflation, par exemple, on a fait valoir que le Parlement fédéral ne pouvait imposer aux provinces des mesures de contrôle des prix et des salaires. Le gouvernement n'a pas essayé d'imposer de telles mesures directement, mais devant les tribunaux, on a fait valoir des arguments dans ce sens; les tribunaux ont déclaré que le fédéral pouvait agir ainsi, que tant que la loi était conforme aux pouvoirs du Parlement, on ne pouvait faire objection à des mesures qui avaient également une incidence sur les gouvernements provinciaux.

Le sénateur McIlraith: Certes, mais on aurait pu indiquer que, dans ce cas, il n'était peut-être pas nécessaire de faire valoir un tel argument.

M. Hogg: C'est vrai. Cela n'était pas nécessaire.

Le sénateur McIlraith: Ce sera tout, monsieur le président. Je vous remercie.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La parole est à M. Stanfield.

M. Stanfield: Pas encore!

Des voix: Bravo!

M. Stanfield: Disons que je n'ai rien entendu.

Je ne souhaite pas engager un débat avec le Professeur pour savoir s'il a raison ou si c'est le professeur Lederman qui a raison à propos de cette question. Beaucoup de membres du Comité estiment certainement que le doute plane suffisamment à propos de la question dont nous parlons actuellement, la question de savoir si le gouvernement du Canada peut, de manière unilatérale, procéder à des modifications importantes en ce qui concerne la monarchie et le Sénat. Il estiment aussi que le doute plane suffisamment quant à la question de savoir si de telles mesures sont conformes au droit et si la Cour suprême ne devrait pas en être saisie.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais poser quelques questions au professeur à propos des tribunaux et des conventions ou de ce qui, je suppose, forme le droit constitutionnel. J'espère qu'il ne permettra de faire une hypothèse et qu'il ne me tiendra pas rigueur de son éventuelle complexité. Donc, supposons que le Parlement de Westminster soit sur le point d'adopter une loi modifiant la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Que peut alors faire la Cour suprême du Canada?

M. Hogg: Voici une question à laquelle il est très difficile de répondre. La Cour suprême du Canada devrait reconnaître que cette loi est conforme au droit même si elle viole une convention. Cependant, je pense qu'il est probable que la Cour suprême du Canada n'agirait pas ainsi, elle ferait valoir que l'on doit respecter toute convention essentielle pour l'indépendance de notre pays, cette convention ayant statut juridique à part entière et...

M. Stanfield: Les tribunaux pourraient reconnaître des conventions qui ne font pas partie du droit écrit.

[Text]

Professor Hogg: I think what would be happening there would be that the court would be, in effect, saying: We are changing the fundamental law, because this is such an important matter.

Mr. Stanfield: In other words, the court would be taking the position that there has to be some initiative in Canada to justify, to make legal, a law passed at Westminster relating to the constitution of Canada. If that is the case, is it not quite possible that the court came to the conclusion that there is a convention in Canada, a long-standing convention, that the Parliament of Canada, will not petition Westminster without the consent of the provinces, and that consequently, a petition from Canada adopted by both houses of Parliament relating to the distribution of powers would not be regarded by the Supreme Court of Canada as a sufficient basis for the parliament at Westminster to alter the constitution of Canada? Is this not quite possible?

Professor Hogg: It is possible, I do not think it is at all likely.

Mr. Stanfield: I do not know how anybody would know whether it is likely, because it has not happened, has it? You took the position—I do not want to be too argumentative—but you took the position a while ago that the court would not recognize any convention relating to constitutional law. I think you have to concede that it might recognize the convention in the case of Westminster's acting strictly on its own, and I think also you might have to concede that the court might very well recognize the convention relating to the initiative required in Canada for a petition, for a valid petition, relating to the alteration of the distribution of powers by Westminster.

Professor Hogg: I agree with what you have said, Mr. Stanfield. I think the difference is that in the case of Britain's legislating for Canada entirely on British initiative, we are dealing with a matter that goes to the very independence of the nation. I think what the court would be doing, if it did decide to disregard such a statute, would be making a kind of unilateral declaration of independence, in other words, it would be deliberately transforming a convention into a fundamental rule of law. But I do not know of any precedents where that has happened, and it is certainly generally accepted that even the most fundamental conventions of the constitution are not recognized or enforced by the courts.

Mr. Stanfield: You say it is generally recognized, but Professor Lederman made a contrary—I am not saying which of you is right and which of you is wrong. I would like to ask you whether you do not think the Supreme Court of Canada might think a unilateral petition, without consultation from the provinces, strikes so fundamentally at the constitution, really obliterates the federal nature of this country. Do you not think that the court would be pretty strongly motivated to find such a convention, in fact, a matter of law?

[Translation]

M. Hogg: Les tribunaux diraient probablement: nous modifions la loi fondamentale parce qu'il s'agit d'une question importante.

M. Stanfield: Autrement dit, les tribunaux estiment que, au Canada, on devrait prendre des mesures pour faire en sorte que des lois adoptées à Westminster et ayant trait à la Constitution du Canada aient une valeur juridique, soient justifiées. Si tel est le cas, les tribunaux ne pourraient-ils pas conclure que, au Canada, on respecte de longue date une convention selon laquelle le Parlement du Canada n'adressera pas de requêtes à Westminster sans le consentement des provinces et que la Cour suprême du Canada ne considérera pas comme suffisante une requête canadienne adoptée par les deux Chambres du Parlement et ayant trait à la répartition des pouvoirs, requête adressée au Parlement de Westminster en vue d'une modification de la Constitution du Canada? Cela ne serait-il pas possible?

M. Hogg: Si, mais je ne pense pas que ce soit probable.

M. Stanfield: Je ne vois pas comment quiconque pourrait savoir si cela serait probable vu qu'un tel cas ne s'est pas encore présenté, n'est-ce pas? Je ne voudrais pas engager un débat mais précédemment, vous avez déclaré que les tribunaux ne reconnaîtraient pas les conventions ayant trait au droit constitutionnel. Vous devez accepter le fait qu'il faudrait reconnaître une convention adoptée par le Parlement de Westminster agissant uniquement lui-même et vous devez aussi accepter le fait que les tribunaux pourraient fort bien reconnaître les conventions ayant trait aux initiatives nécessaires au Canada en vue de faire une requête valable ayant trait à la modification de la répartition des pouvoirs de la part de Westminster.

M. Hogg: Monsieur Stanfield, je suis d'accord avec ce que vous venez de dire. La différence, c'est que l'indépendance de notre nation est directement concernée si la Grande-Bretagne adopte des mesures législatives concernant le Canada sur sa propre initiative uniquement. Si le tribunal décide de ne pas tenir compte d'une telle loi, il ferait une déclaration unilatérale d'indépendance... autrement dit, il transformerait délibérément une convention en une règle de droit essentielle? Je ne connais pas de précédent en la matière et on estime en général que les tribunaux ne reconnaissent pas ou n'appliquent pas les conventions de la constitution, même les plus fondamentales.

M. Stanfield: Vous dites que c'est ce qu'on estime, en général, mais le professeur Lederman a dit le contraire; je n'essaie pas de dire que vous avez raison et qu'il a tort. Ne pensez-vous pas que la Cour suprême du Canada pourrait estimer qu'une action unilatérale, sans consultation des provinces, va à l'encontre de la constitution vu qu'elle nierait totalement le caractère fédéral de notre pays? Ne pensez-vous pas que les tribunaux seraient portés à considérer une telle convention comme posant un problème de droit?

[Texte]

• 1515

Professor Hogg: No, I do not think that a court would do that; I cannot imagine a court doing that.

Mr. Stanfield: You would agree, I think, then, that we have a rather extraordinary constitutional set-up where we have no authority which can pass judgment upon the respective rights of the Parliament of Canada and the provinces, when you get right down to it.

Professor Hogg: I am sorry, sir, but I did not hear all of that.

Mr. Stanfield: I say: we are in a situation, then, according to you, where there is no judicial authority that can decide what the powers of the federal Parliament are and what the powers of the provincial legislatures are, except under the BNA Act as it now is; and you are suggesting that, in fact, the federal Parliament can cause any change at all, can bring about any change at all, in the distribution of powers by simply petitioning Westminster without any approval from the provinces. We are in a pretty sorry state if that is the case. You will agree with that, I am sure.

Professor Hogg: Yes, it is an extraordinary situation. It is not extraordinary that convention should play an important role in the constitution of a country—that is true, of course, in many countries; but I think what is unusual is that the detail of the amending process has been left to develop by convention, and I agree with you that that is an unusual situation.

Mr. Stanfield: Just one final question.

Does not the professor agree, therefore, that a court would be inclined to try pretty hard to prevent the Parliament of Canada from destroying the constitution in those circumstances? Would there not be a strong desire to find a law of the country, to find a convention so binding as to prevent this from taking place?

Professor Hogg: Of course, put in those terms, it is difficult to say that the court would be indifferent to the destruction of Canada. On the other hand, there are some considerations running in the other direction, which are that the court would be obliged to consider a range of very dubious precedents and highly politically-charged statements and actions in order to reach a conclusion, which would be not the kind of conclusion which it does in any of its other work, including its normal constitutional work. So, I think the court would rather shrink from assuming that function just because of the political character of the question which it would be being asked to decide.

Mr. Stanfield: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Stanfield.

Perhaps before going on to the next four questioners, I might ask your advice on some matters before us—and let me tell you that Senator Forsey is next, then Mr. Hnatyshyn, Senator Neiman and Mr. Breau.

[Traduction]

M. Hogg: Non, je ne le pense pas.

M. Stanfield: N'êtes-vous donc pas d'accord pour dire que notre système constitutionnel est assez extraordinaire en ce sens que personne ne peut prendre de décision quant aux droits respectifs du Parlement du Canada et à ceux des provinces.

M. Hogg: Je vous prie de m'excuser, je n'ai pas tout entendu.

M. Stanfield: J'ai dit que, selon vous, nous nous trouvons dans une situation dans laquelle aucune autorité juridique ne peut décider quels sont les pouvoirs du Parlement fédéral et quels sont ceux des assemblées législatives provinciales sauf en vertu de la Loi de l'Amérique du Nord britannique dans son état actuel; d'autre part, vous laissez entendre que le Parlement fédéral peut amener une modification de la répartition des pouvoirs simplement en présentant une requête à Westminster, et ce sans l'accord des provinces. Si tel est le cas, nous sommes dans une situation bien déplorable. Je suis certain que vous serez d'accord avec moi.

M. Hogg: Oui, c'est une situation extraordinaire. Il n'est pas extraordinaire que les conventions jouent un rôle important dans le cadre de la constitution d'un pays; c'est le cas pour bien des pays. Ce qui est inhabituel, c'est que les détails du processus d'amendement doivent être précisés dans le cadre d'une convention. Je suis d'accord avec vous pour dire que cela est très inhabituel.

M. Stanfield: Permettez-moi de poser une dernière question.

Le professeur n'est-il pas par conséquent d'accord pour dire qu'un tribunal serait enclin à déployer tous les efforts possibles pour empêcher, dans ces circonstances, le Parlement du Canada de détruire la constitution? Ne chercherait-on pas par tous les moyens à trouver une loi ou une convention qui empêcherait cela?

M. Hogg: Bien sûr, si on présente les choses de cette façon, il serait difficile de dire que les tribunaux seraient indifférents à une destruction du Canada. D'autre part, si on envisage les choses sous une autre perspective, on pourrait dire que les tribunaux seraient contraints à tenir compte de toute une série de précédents contestables, de déclarations de nature hautement politique, avant d'arriver à une conclusion et ce ne serait pas là le genre de conclusions auxquelles ils doivent parvenir quand ils accomplissent leurs fonctions habituelles, y compris leurs fonctions normales à caractère constitutionnel. Je pense donc que les tribunaux rechigneraient quelque peu à accomplir une telle tâche compte, tenu simplement de la nature politique de la question à propos de laquelle on leur demanderait de rendre une décision.

M. Stanfield: Je vous remercie beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Stanfield.

Avant de donner la parole aux quatre autres membres, j'aimerais vous demander quelques conseils à propos de certaines des questions dont nous sommes saisis. Je vous signale que

[Text]

I want to report to you that one of our invitées, Frank Scott, is prepared to be heard only in a very limited way. He has agreed to meet two, but no more than two members of the Committee, but to put his testimony on record.

Preliminary soundings have suggested that that probably would not be thought to be a very good idea by Committee members but I will be grateful for any more opinions on that. Perhaps the Senate Committee might be more easily able to hear him and we would then have access to his testimony that way. But I would be grateful for any indication of your views on that.

Mr. Hnatyshyn: I am just inquisitive to what would possess him to make that kind of request.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think it is a question of his age and health.

Mr. Hnatyshyn: Oh.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps Mr. Dobell might come up—he has spoken to Professor Scott directly on this and might be able to give us a more precise report than I have been able to do.

I will come to Mr. Breau in just a moment.

• 1530

Mr. Peter Dobell (Advisor to the Committee): Mr. Chairman, I think his concerns are of three kinds: first of all, not necessarily in order of importance, his age and the fact that he has some trouble hearing; secondly, he is reluctant to find himself in a situation where he does not know all the details of the case, and he would be talking on precisely the cases that we have been talking about this afternoon, and since he is probably the highest, the best authority in the country, he does not want to find himself making mistakes; thirdly, he is even concerned about his memory.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Dobell. Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, I am not sure now, after having heard from Mr. Dobell, but certainly I would be agreeable, if it is technically possible and according to our rules, to have his testimony recorded, so that at least we could read it. I would be agreeable to have some members visit him in Montreal if they can bring back a testimony that we can annex to our minutes. It seems to me his testimony in that sense may be of some value.

I would be agreeable to that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is your feeling. I think he would even be prepared to come up here and meet perhaps with one of the Joint Chairmen and perhaps one of the Opposition spokesmen, either from the House or the Senate. I mean, if you want to proceed that way, we would be happy to do that, but I was reluctant to set up such an unusual

[Translation]

je donnerai ensuite la parole au sénateur Forsey qui sera suivi de M. Hnatyshyn, du sénateur Neiman et de M. Breau.

Je voulais vous dire que l'un de nos invités, M. Frank Scott, est prêt être entendu mais seulement de façon très limitée. Il a accepté de rencontrer deux membres du Comité, et pas plus, mais il est prêt à ce que son témoignage soit consigné au compte rendu.

Il semble que les membres du comité n'estiment pas qu'il s'agisse là d'une très bonne idée mais je vous serais reconnaissant de me faire part de vos opinions à ce sujet. Peut-être serait-il plus facile au comité du Sénat d'entendre ce témoin et nous pourrions ainsi avoir accès à son témoignage. Quoi qu'il en soit, je vous serais reconnaissant de me faire part de vos opinions à ce sujet.

M. Hnatyshyn: Je suis curieux de savoir ce qui l'a incité à formuler une telle demande.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que c'est pour une question d'âge et de santé.

M. Hnatyshyn: Oh.

Le coprésident (M. MacGuigan): Peut-  tre M. Dobell voudra-t-il bien nous donner quelques précisions... il a parlé directement à M. Scott à ce propos et il est peut-être en mesure de nous donner plus de détails que je ne pourrais le faire.

Je donnerai la parole à M. Breau dans quelques instants.

M. Peter Dobell (conseiller auprès du comité): Monsieur le président, je crois que les raisons peuvent se résumer ainsi, et pas forcément en ordre d'importance: son âge, et le fait qu'il a des difficultés d'ou  ie; deuxièmement, il hésiterait à se mettre dans une situation où il ne connaît pas tous les détails du cas, et il devrait précisément parler des cas dont nous avons discuté cet après-midi, et comme il est sans doute l'autorité la plus imminente du pays, il ne veut pas risquer de se tromper; troisièmement, il a en plus des préoccupations concernant sa mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Dobell. Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, après avoir entendu les observations de M. Dobell, je ne sais pas si notre règlement le permettrait, mais je serais certainement en faveur d'un enregistrement du témoignage pour que nous puissions le lire. Il serait peut-être utile de faire organiser une visite à Montréal s'il était possible de rapporter un témoignage que nous pourrions joindre en annexe à nos délibérations. Je crois que son témoignage pourrait nous être utile.

Je serais donc prêt à accepter la suggestion.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois qu'il serait même disposé à se rendre à Ottawa pour s'entretenir avec l'un des coprésidents et peut-être un porte-parole de l'opposition, soit de la Chambre soit du Sénat. Si vous voulez adopter cette procédure, nous serions heureux de la suivre mais je ne voulais pas déroger    notre pratique de cette façon sans votre autorisation formelle.   tes-vous d'accord?

[Texte]

kind of meeting without your express authorization. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Agreed. All right, then. We will proceed to make arrangements of that kind. Thank you for that decision.

Now, next Tuesday we have no witnesses scheduled. I would like to suggest to you the possibility of hearing one witness who is an internationally recognized Canadian, and of keeping the other meeting for possible discussions among ourselves as to what we might do in our report. We still would have some further witnesses to hear, but I think it might nevertheless be possible for us to begin consideration, to begin talking with each other about what we might do in our report. So, if that commends itself to you as a reasonable allocation of our time, I would suggest that we might hear Professor Edward McWhinney, now of Simon Fraser University in Vancouver, as our witness in one of the segments of that day, and that the other segment be devoted to our consideration of our report.

Perhaps we could leave it open as to which is which in the light of Professor McWhinney's time-table, but if that suggestion commends itself to you, we could make that arrangement for next Tuesday.

I might say that Professor McWhinney has written a great many books and is one of the internationally recognized authorities generally in the field of the constitution.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, again another inquiry. Do you have any ideas as to what sort of general areas Professor McWhinney will be addressing himself to?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not have any precise idea. We could make a request to him, I suppose. He has written a great deal in terms of comparative federalism, comparing institutions in Canada, Germany, the United States, Australia. He is an Australian by birth and has spent a great deal of time in Germany and on the Continent and at American universities, so I think he could probably give us that kind of comparison. The Chair could be open to passing any suggestions of that kind on to him.

Mr. Hnatyshyn: The reason I raised it is that I appreciate very much—I am going to be questioning Dr. Hogg shortly but I appreciate the dilemma that I am sure he finds himself in now and which he points out at the beginning of his presentation, that we are in the unusual situation of considering the legal aspects of the ability of the Parliament of Canada to deal with at least two parts of the legislation before us. I am not sure that—the way that I see it in any event—it is very productive of this Committee at this point in time for us to deliberate over the legalisms and legalist aspects and sort of second guess the outcome of the Supreme Court of Canada. There are other things...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Hnatyshyn: ... so I think, since we are generally charged, I think, even in the narrowest interpretation of the reference to this Committee with the obligation, I suppose, to consider constitutional change in our country, that if there is something of that nature over and above the limited questions

[Traduction]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien. Nous allons donc prendre les arrangements nécessaires. Merci de votre décision.

Mardi prochain, nous n'avons pas de témoins prévus. Je voudrais vous proposer comme témoin un Canadien internationalement reconnu et je suggère que l'autre séance soit réservée pour nos discussions sur le rapport. Il nous reste encore des témoins à entendre, mais je crois qu'il serait toutefois possible que nous commencions à étudier notre rapport. Si cette répartition du temps vous paraît raisonnable, je propose que l'une des séances de ce jour soit consacrée au professeur Edward McWhinney, qui enseigne actuellement à l'université Simon Fraser à Vancouver, et que l'autre séance soit consacrée à notre rapport.

Nous pourrions peut-être attendre que le professeur McWhinney nous indique quelle séance lui convient le mieux mais, si vous êtes d'accord avec cette suggestion, nous pourrions prévoir ce programme pour mardi prochain.

Le professeur McWhinney est l'auteur de nombreux ouvrages et il est une autorité internationalement reconnue dans le domaine constitutionnel.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, une autre question. Avez-vous une idée des questions générales dont le professeur McWhinney traitera?

Le coprésident (M. MacGuigan): Pas précisément. Nous pourrions lui communiquer nos désirs, je suppose. Il a beaucoup écrit dans le domaine du fédéralisme coopératif, comparant les institutions du Canada, en Allemagne, aux États-Unis et en Australie. Il est Australien de naissance et a passé beaucoup de temps en Allemagne et en Europe aussi bien que dans des universités américaines. Il devrait donc pouvoir nous donner ce genre de comparaisons. Le président est prêt à lui transmettre vos suggestions.

M. Hnatyshyn: Je posais cette question, et je vais bientôt poser des questions à M. Hogg, parce que je comprends fort bien le dilemme dans lequel il doit sûrement se trouver maintenant et auquel il fait allusion au début de sa présentation, à savoir que nous nous trouvons dans une situation insolite qui nous oblige à nous demander si le Parlement du Canada est habilité, du point de vue juridique, à traiter d'au moins deux parties du projet de loi dont nous sommes saisis. Je me demande s'il est utile que notre comité, à l'heure actuelle, considère toutes ces questions juridiques en essayant de prévoir le jugement de la Cour suprême du Canada. Il y a d'autres choses,...

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Hnatyshyn: Le mandat du comité est la question de la réforme constitutionnelle au Canada et il serait sans doute plus profitable d'étudier aujourd'hui des sujets d'une portée moins limitée que cela. J'aimerais éviter qu'on ne consacre tout le

[Text]

that we are considering today then I think that would be useful. But I am just a little apprehensive about spending all of our time until the session reconvenes arguing the case before the Supreme Court of Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right. I think that we could advise Professor McWhinney of our dealings in that respect. I would not like to ask him not to express his opinion on the issue, but I think we could acquaint him with the fact that we would request that that not be his principal matter of presentation, if that meets with the agreement of the committee.

• 1535

Senator Forsey: Mr. Chairman, from some recent correspondence I have had with Professor McWhinney, I suspect that he would be wanting to say a good deal about the proposed House of the Federation and the proposal for a House of the Provinces and so forth, on which he appears to feel very keenly.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right, but I hesitate to say what he might speak on. But I think you are right, that that would likely be his subject.

Mr. Breau: Mr. Chairman, I would like to respond to the suggestion that we should lead witnesses into what they should talk about, even if a reference is going to be presented to the Supreme Court on this question. It seems to me that there is still, in the matter of political judgment on the question, some value in us hearing both sides of the case. I do not agree that this question is totally legal in any event and it helps me in forming my political opinion to hear both sides of the case.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): In any event, I think it is probably a moot point because, like Dr. Forsey, I do not believe Professor McWhinney will concentrate on that point. Senator Bird.

Senator Bird: I would suggest that you might encourage him, if possible, to discuss the German situation, because again and again we have people saying, you know, that it works fine in Germany so it will be great for Canada, or referenda is splendid in Switzerland so it will be excellent for Canada. I think it might be interesting to let him go into this in depth a little bit to show the difference in the forms of government and in the history of the present German Bundesrat and our own House.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. We will send Professor McWhinney the text of our discussion here so he will have guidance as to how he should treat this.

Is it agreed then that we hear him?

Senator Hicks: Will you remind us again who we have tomorrow morning.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Tomorrow morning we have Professor Ratushny from the University of Ottawa.

Senator Hicks: His name please?

[Translation]

temps avant la reprise de la session à discuter du cas soumis à la Cour suprême du Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je comprends. Je crois que nous pourrions dire au professeur McWhinney où nous sommes arrivés à ce propos. Je ne peux lui interdire d'aborder ce sujet, mais je crois que nous pourrions lui demander que cette question ne fasse pas l'objet principal de son exposé, si vous êtes d'accord là-dessus.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, d'après ma correspondance récente avec le professeur McWhinney, je pense qu'il voudra parler longuement de la Chambre de la Fédération et de la proposition d'une Chambre des provinces, sujets qui l'intéressent énormément.

Le coprésident (M. MacGuigan): Effectivement, mais j'hésiterais à dire quels seront les sujets de sa présentation. Je crois que vous avez raison et que ces propositions constitueront sans doute l'objet de son exposé.

M. Breau: Monsieur le président, une observation sur cette idée que nous devrions influencer les témoins sur leur choix de sujet, même s'il s'agit d'une question dont la Cour suprême sera saisie. Du point de vue politique, je crois qu'il nous sera utile d'entendre les deux points de vue. Je ne partage pas l'opinion selon laquelle c'est une question entièrement juridique et je crois qu'une discussion qui présente les deux points de vue me sera profitable.

Le coprésident (M. MacGuigan): En tous cas, je crois qu'il s'agit d'un point de droit mais, comme le sénateur Forsey, je ne crois pas que le professeur McWhinney portera son attention principalement sur ce point. Le sénateur Bird.

Le sénateur Bird: Je crois que vous pourriez l'encourager à discuter de la situation allemande parce que nous entendons très souvent des témoins nous dire que telle ou telle solution marche à merveille en Allemagne et qu'elle serait parfaite pour le Canada ou encore que le référendum ne pose pas de problème en Suisse et qu'il pourrait être facilement utilisé au Canada. Je crois qu'il peut être intéressant d'approfondir les comparaisons pour mieux faire ressortir les différences des institutions et l'histoire de l'actuel Bundesrat allemand en comparaison avec notre Chambre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Nous allons envoyer au professeur McWhinney le texte de notre discussion ici pour qu'il sache quelles optiques nous intéressent.

Est-il donc convenu que nous l'entendions?

Le sénateur Hicks: Voulez-vous nous rappeler qui sera notre témoin demain matin?

Le coprésident (M. MacGuigan): Demain matin, nous aurons le professeur Ratushny de l'Université d'Ottawa.

Le sénateur Hicks: Plait-il?

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Professor Ratushny, and in the afternoon we have Professor Leon Dion.

So is it agreed then that we should keep part of next Tuesday for discussion among ourselves about our report, and in the other part we will hear Professor McWhinney? Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Then we can come back to today's witness. Senator Forsey, our apologies for holding you up.

Senator Forsey: Not at all. I would like to ask just two questions. One has to do with the hypothetical case suggested by Mr. Stanfield, of the British Parliament acting on its own without any kind of request from anybody to change the distribution of powers, for example. Is there not something in the Statute of Westminster that would bear on that, even if it is only a statement that it is—I am speaking from memory—in accord with constitutional practice? If there is a statement like that even in the preamble of the Statute of Westminster, would that not rather tend to put the convention on that point on a slightly different position? I know the preamble is not binding, but . . .

Professor Hogg: I am not prepared for that but I think the Statute of Westminster requires that any statute enacted for one of the dominions recites the fact that the request and consent of the dominion has been previously obtained.

Now, I suppose that does not destroy Mr. Stanfield's point because they might put that in fraudulently even though no request and consent had been obtained. But that is certainly one point.

The other point is that the preamble to the Statute of Westminster does, I think, recite the convention. So possibly, given those two things, they would have a little more straw on which to build the bricks than would ordinarily be the case where a convention that had not been recognized in any statutory instrument was involved.

Senator Forsey: The other question I wanted to ask was with relation to the second exception in section 91.1, rights and privileges granted or secured to the government or legislature of a province by this or any other constitutional act.

• 1540

Now, it seems to me that the Crown is a part of the provincial government and the provincial legislature by a constitutional act, the British North America Act, and that therefore any change in the position of the Crown would be something that would fall within exception no. 2.

Now I know Professor Hogg said that he did not think what is in the bill here does make a change in the position of the Crown; that is an opinion which is, shall I say, contraverted. There are quite a number of people who do not agree and who think at least if there is no such intention, then the drafting is a masterpiece of impenetrable obscurity and a stupendous achievement in bad drafting.

[Traduction]

Le coprésident (M. MacGuigan): le professeur Ratushny et l'après-midi, le professeur Léon Dion.

Il est donc convenu qu'une des séances prévues pour mardi prochain soit consacrée à une discussion entre nous de notre rapport et l'autre au professeur McWhinney? Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Alors nous pourrions revenir à notre témoin d'aujourd'hui. Sénateur Forsey, nos excuses de vous avoir fait attendre.

Le sénateur Forsey: Je vous en prie. J'ai seulement deux questions à poser. D'abord, le cas hypothétique décrit par M. Stanfield où le Parlement britannique déciderait de sa propre initiative, sans aucune demande de notre part, de changer la répartition des pouvoirs, par exemple. N'y a-t-il pas quelque chose ayant trait à cela dans le Statut de Westminster, ne serait-ce que l'expression «conformément à la pratique constitutionnelle», si j'ai bonne mémoire? S'il y avait une expression semblable, même dans le préambule du Statut de Westminster, la convention dans ce cas précis n'aurait-elle pas une position légèrement différente? Je sais que le préambule ne lie pas, mais . . .

M. Hogg: Je ne me suis pas préparé pour donner une réponse à cette question mais je crois que le Statut de Westminster exige qu'une loi adoptée pour un dominion précise que la mesure est faite à la demande et avec le consentement du dominion en question.

Je suppose que cela ne répond pas tout à fait à l'hypothèse de M. Stanfield puisqu'il sera possible de faire cela même si aucune demande ni consentement n'avaient été obtenus. Voilà une chose.

D'autre part, le préambule du Statut de Westminster comprend, je crois, la convention. Compte tenu de ces deux choses, on aurait de quoi fonder un argument plus solide que dans le cas où une convention n'aurait été reconnue dans le texte réglementaire y ayant trait.

Le sénateur Forsey: Mon autre question concerne la deuxième exception à l'article 91.1, c'est-à-dire les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province.

Or, il me semble que la Couronne fait partie du gouvernement provincial et de la législature d'une province en vertu d'une loi constitutionnelle, c'est-à-dire l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et que toute modification à la position de la Couronne relèverait donc de cette deuxième exception.

Je sais que, selon le professeur Hogg, les dispositions du projet de loi n'entraînent pas une modification de la position de la Couronne; il s'agit d'une opinion contestable. Bon nombre de personnes ne sont pas d'accord sur ce point et estiment que si telle n'est pas l'intention, le texte est d'une obscurité impénétrable et donc d'une qualité exécrationnelle.

[Text]

So, leaving that aside, would he agree that the Crown is a part of the legislature and the government of a province and that the Crown therefore cannot be dealt with unilaterally by the Parliament of Canada?

Professor Hogg: I would certainly agree that the Crown is part of the constitution of the province but I would not agree that the Crown cannot be dealt with at all by the federal Parliament unilaterally. It seems to me that it would be possible to have changes in the respective functions of the Queen and the Governor General in, for example, the enactment of federal legislation, provided that it was not a fundamental abolition of the Monarchy.

Senator Forsey: Ah, that was next. I was coming to that!

Professor Hogg: It would not be possible to argue that that had any impact, it seems to me, on the constitutions of the provinces.

Senator Forsey: Thanks very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator Forsey.

Mr. Hnatyshyn is next.

Mr. Hnatyshyn: I will try to be brief as well.

I should explain at the outset that I agree with Mr. Breaux in part. I think that we could look at political implications of constitutional changes clearly but it seems to me that it would be more orderly in our deliberations with respect to the power of Parliament to deal with these contentious issues if we had some definitive statement from the highest court in the land in order that we can then direct our attention to the pith and substance of the matters before us as to the political or other advisability with respect to the legislation we are considering. And it is only from that point of view, of conserving the time and energy of such persons as Mr. Breaux and others in this Committee, that I make that comment.

I wanted to, if I might, Mr. Chairman, pursue the general background and basis upon which Professor Hogg has brought his presentation to us today in another direction, just by way of possible explanation and elaboration, so that I can more fully understand Professor Hogg's attitude towards the Constitution of Canada—the so-called Constitution of Canada.

The impression I get is that Professor Hogg regards the Constitution of Canada as being, in effect, totally codified; that is to say that the constitution is a division, a precise division, a pronouncement of the division of powers between federal and provincial legislatures contained in statute form. I am wondering whether this is, in fact, the attitude that Professor Hogg takes toward our constitution, or whether, indeed, he sees it in a more organic or common law concept, that the statute or BNA Act or whatever is simply a statute which while containing most of the aspects with respect to our constitution is not exhaustive; and accordingly, that the Supreme Court or whatever court is examining constitutional matters is able, or does not feel constrained, to look only at the document but rather can, in fact, look at such things as the so-called conventions or accommodations or whatever they happen to be. The reason I raised this question, and I would

[Translation]

Laissons cela de côté. Le professeur admet-il que la Couronne fait partie de la législature et du gouvernement d'une province et, donc, qu'elle ne peut faire l'objet d'une action unilatérale de la part du Parlement du Canada?

M. Hogg: Je conviens certainement que la Couronne fait partie de la Constitution de la province, mais je n'accepte pas qu'elle ne puisse faire l'objet, en aucun cas, d'une action unilatérale du Parlement fédéral. J'estime qu'il serait possible d'apporter des modifications aux fonctions de la reine et du gouverneur général dans une loi fédérale, par exemple, pourvu qu'il ne s'agisse pas de l'abolition de la monarchie.

Le sénateur Forsey: Ah, c'était ma prochaine question. C'est là où je voulais en venir.

M. Hogg: A mon avis, il n'est pas possible de prétendre que cela aurait un impact sur les constitutions des provinces.

Le sénateur Forsey: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, sénateur.

Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je vais essayer d'être bref aussi.

Je devrais dire au début que je suis en partie d'accord avec M. Breaux. Je crois que nous pourrions considérer les implications politiques des réformes constitutionnelles, mais en ce qui concerne nos délibérations sur le pouvoir du Parlement de traiter de certaines questions contentieuses, je crois qu'il serait plus logique d'attendre une déclaration définitive de la part de la Cour suprême. Nous pourrions ensuite porter notre attention sur le fond des questions dont nous sommes saisis et sur leur bien-fondé politique ou autre. Je propose cela seulement pour éviter de gaspiller le temps et l'énergie de personnes telles que M. Breaux et d'autres membres du comité.

Je voudrais maintenant, monsieur le président, considérer l'optique générale dans laquelle le professeur Hogg a conçu son exposé d'aujourd'hui, afin de mieux comprendre son attitude envers la prétendue Constitution du Canada.

J'ai l'impression que, pour le professeur Hogg, la Constitution du Canada est, en effet, totalement codifiée; c'est-à-dire que la Constitution énonce de façon précise la répartition des pouvoirs entre les législatures fédérale et provinciales; est-ce bien cela l'optique dans laquelle le professeur Hogg envisage notre Constitution ou la considère-t-il plus comme une loi organique selon le concept du droit commun, ce qui voudrait dire que la Loi sur l'Amérique du Nord britannique, tout en établissant la plupart de nos pratiques constitutionnelles, n'est pas exhaustive et par conséquent, que la Cour suprême ou le tribunal chargé d'examiner les questions constitutionnelles ne doit pas se sentir limité à ce document précis mais peut également tenir compte des choses comme les prétendues conventions ou arrangements, peu importe le nom qu'on leur donne. Si j'ai posé cette question—et j'aimerais bien que le D^r Hogg nous dise ce qu'il en pense—c'est parce que j'ai l'impres-

[Texte]

like to get Dr. Hogg's comment on it, is that the impression I have at least, when looking at it as a virtual layman in this whole area, I suppose, is that the Favreau White Paper, or whatever, the statement by Prime Minister Pearson at the time, seemed to be something more than a white paper; it was, in fact, a statement which was accepted by all levels of government as being a statement of the actual legal fact, an agreement that that in effect was the position with respect to constitutional change and amendment at the time and that these conventions or accommodations were ones that had been accepted as being the evolved legal position in Canada today with respect to constitutional matters. In fact it went so far as to require in cases affecting federal-provincial relations, which is a term not found in the BNA Act certainly, not only consultation but the consent of the provinces. Having made that very sort of brief statement, I wonder whether the witness would be prepared to comment on his philosophy with respect to an interpretation of the Constitution of Canada. Is there not an area of constitutional concern in which conceivably there could be joint jurisdiction, both federal and provincial, that have evolved and developed over the course of our 111 years?

• 1545

Professor Hogg: Of course I agree that the Constitution consists of a lot of things as well as the British North America Act, other British statutes, other federal statutes, such as the Bill of Rights, provincial statutes, judge-made law and conventions, but we ordinarily distinguish between judge-made law or common law and conventions precisely because one is enforced by the courts, judge-made law, and one is not, conventions, and the question is whether a convention can be promoted into the category of judge-made law. That was the question to which Mr. Stanfield's question was directed, and Professor Lederman's argument is that conventions can rather easily be translated into in effect judicially-enforced law. The only argument that I am making is not that conventions are unimportant nor that they are not part of the Constitution, I think conventions are among our most important constitutional rules, but I think it is unlikely that the Supreme Court of Canada would take a convention and give it the force of law.

With respect to the conventions regarding the consent or consultation of the provinces, the further difficulty is that the evidence to support the existence of those conventions is rather tenuous. The Favreau White Paper itself introduced a disclaimer that it was not intending to describe strictly binding laws. The 1978 White Paper then resiled even further from that. The range of precedents, the amendments that have been enacted in the past, do not give very much support for the existence of such a convention except in the case of changes in the distribution of legislative power.

Mr. Hnatyshyn: I thank the witness for that explanation.

On page 5 he says that:

[Traduction]

sion, moi, profane en ce domaine, que le Livre blanc de Favreau, enfin, ce document, la déclaration faite par le premier ministre Pearson à l'époque, tout cela, semble être plus qu'un Livre blanc; en vérité c'est une déclaration que tous les niveaux de gouvernement ont acceptée comme l'énoncé d'un fait juridique véritable, comme l'expression d'un accord définissant, en fait, l'attitude envers les changements ou amendements constitutionnels de l'époque, comme l'affirmation que ces conventions ou accommodements avaient été acceptés parce qu'on croyait que c'était là l'aboutissement juridique de la question constitutionnelle dans le Canada d'alors. On y exigeait même dans le domaine des relations fédérales-provinciales—expression bien sûr absente de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique—non seulement que les provinces soient consultées, mais qu'on obtienne aussi leur accord. Cela dit, je me demande si le témoin est prêt à nous faire connaître ses principes l'interprétation de la Constitution du Canada. N'y a-t-il pas un domaine d'intérêt constitutionnel où l'on peut vraisemblablement trouver un chevauchement des compétences fédérales et provinciales à cause de l'évolution de la situation depuis les 111 dernières années?

M. Hogg: Évidemment, vous avez raison, la Constitution comporte bien d'autres choses que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il y a d'autres lois britanniques, d'autres lois fédérales comme la Charte des droits, les lois provinciales, les décisions des juges ayant force de loi ainsi que les conventions, mais nous faisons habituellement la distinction entre les décisions des juges ayant force de loi ou la «common law» et les conventions, précisément parce que les premières sont appliquées par les tribunaux et que les conventions ne le sont pas, et l'on se demande alors si une convention peut être classée dans la catégorie des décisions judiciaires ayant force de loi. C'est cette question qu'a posée M. Stanfield, et le professeur Lederman répond que les conventions peuvent facilement être transformées en lois dont l'application relèverait des tribunaux. Je ne dis pas que les conventions sont sans importance ni qu'elles ne font pas partie de la Constitution; je crois que certains de nos règlements constitutionnels les plus importants sont, à vrai dire, des conventions, mais je crois aussi qu'il est peu probable que la Cour suprême du Canada donne force de loi à une convention.

En ce qui concerne les conventions portant sur les consultations avec les provinces ou l'assentiment qu'elles doivent donner, il y a une autre difficulté en ce que les preuves confirmant l'existence de ces conventions sont plutôt ténues. Dans le rapport Favreau lui-même, il est bien précisé qu'on n'entendait pas décrire des lois strictement obligatoires. Le Livre blanc de 1978 s'est écarté encore plus que cela de cette voie. Tous les précédents et amendements que nous a apporté le passé ne plaident pas en faveur de l'existence d'une telle convention sauf dans le cas de changements dans la répartition du pouvoir législatif.

M. Hnatyshyn: Je remercie le témoin de nous avoir donné cette explication.

A la page 5 il dit que:

[Text]

The narrower reading assumes that the various constitutional rules can be divided into a "federal" constitution and ten provincial constitutions,

which led me to my line of questioning, that somehow I get the impression that the witness is suggesting that, as far as our constitution of Canada is concerned, it is either flesh or fowl; in other words, it is either federal or provincial, and that he does not really accept joint jurisdiction or areas of joint jurisdiction—that concept in our constitutional laws. Am I correct in my assumption?

Professor Hogg: Well I am talking about the interpretation of the expression "the constitution of Canada" in Section 91.1. Section 91 gives exclusive legislative power to the federal Parliament over the constitution of Canada; Section 92.1 gives exclusive legislative power over the constitution of the province to the legislature of each province. So what I am saying is that those two parallel descriptions contemplate that, I agree with you, is an entirely artificial exercise, but I believe they do require us to allocate rules and say, "that is a rule of the constitution of Quebec; that is a rule of the constitution of Canada," and to assign amending power under Section 91.1, on the one hand, and Section 92.1 on the other hand, in accordance with those classifications. I think that is what the constitution requires.

Mr. Hnatyshyn: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Hnatyshyn. Senator Neiman is next and finally Mr. Breau and Senator Roblin.

Senator Neiman.

Senator Neiman: Well, Mr. Chairman, I just have one question really to ask of Professor Hogg. It bears on Clause 64 of the Constitutional Amendment Bill, particularly Clause 64.(1)(c)(ii), and Clause 64.(2)(b) as referred to by Senator McIlraith.

I was wondering if Professor Hogg felt that a distinction could be made between the rights and privileges granted to a legislature under the second exception of Section 91.1 of the BNA Act, and the rights and privileges which apparently are proposed in those particular sections of the proposed Constitutional Amendment Act whereby it states at line 40 on page 24, that was referred to earlier, that selection shall be made in consultation with the leaders of the legislative assemblies; in other words, with the political leaders of the legislative assemblies, not the legislature as a whole, although it must approve it, and this must be done on the basis of the expression of popular will at the previous provincial elections. So is there a distinction there to be made between rights and privileges, which are simply secured to a legislature and those which, in my view, seem to expand that to bring in privileges and rights, not only of political leaders within legislative assemblies but the expression of rights in a popular vote?

[Translation]

L'interprétation plus étroite pose que les différents règlements constitutionnels peuvent se diviser en une constitution «fédérale» et en dix constitutions provinciales.

Ce qui m'amène à poser ma question, c'est-à-dire que j'ai l'impression que le témoin propose qu'en ce qui concerne la Constitution du Canada, elle est ou bien chair ou bien poisson; en d'autres termes, qu'elle est soit fédérale, soit provinciale et qu'il n'accepte pas l'idée de compétence mixte ou de domaine de compétence mixte—idée qu'on trouve dans nos lois constitutionnelles. Est-ce que je me trompe?

M. Hogg: Il s'agit d'interpréter l'expression «Constitution du Canada» à l'article 91.1. L'article 91 donne au Parlement fédéral l'exclusivité du pouvoir législatif en ce qui concerne la Constitution du Canada; l'article 92.1 donne l'exclusivité du pouvoir législatif, en ce qui concerne la constitution de la province, à la législature de chaque province. En d'autres termes, ces deux descriptions parallèles créent, et je suis d'accord avec vous, une situation tout à fait artificielle, mais je crois qu'il nous faut alors décider des règles du jeu permettant de préciser: «voilà un règlement de la constitution du Québec; voilà un règlement de la constitution du Canada», il faudrait donc accorder des pouvoirs d'amendement en vertu de l'article 91.1 d'une part, et de l'article 92.1 d'autre part, conformément à ces classifications. Voilà, me semble-t-il, ce qu'exige la Constitution.

M. Hnatyshyn: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Hnatyshyn. Le sénateur Neiman suivi de M. Breau et du sénateur Roblin.

Sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je n'ai qu'une question à poser au professeur Hogg. Elle porte sur l'article 64 du bill modifiant la Constitution, et plus précisément sur le sous-alinéa 64(1)c(ii), ainsi que sur le paragraphe 64(2)b dont a parlé le sénateur McIlraith.

Je me demande si, d'après le professeur Hogg, on peut faire une distinction entre les droits et privilèges accordés à une législature en vertu de la deuxième exception de l'article 91.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et les droits et privilèges apparemment proposés dans les deux articles précédents du projet de loi modifiant la Constitution, où il est précisé, à la ligne 25 et suivantes de la page 24—et il en a été question tout à l'heure—que le choix se fasse après consultation des leaders parlementaires des partis politiques reconnus et représentés à l'Assemblée législative, en d'autres termes, avec les leaders parlementaires des assemblées législatives, et non avec la législature dans son ensemble, quoi qu'elle doive approuver du choix, et que cela doive se faire en fonction de l'expression de la volonté populaire manifestée aux élections provinciales précédentes. Donc, doit-on faire une distinction entre les droits et privilèges qui sont tout simplement accordés à une assemblée législative et ceux qui, d'après moi, semblent donner une certaine extension à cette notion pour englober non seulement les privilèges et droits des leaders politiques des assemblées législatives, mais aussi les droits exprimés lors d'un vote populaire?

[Texte]

Professor Hogg: Senator, I think that is obviously an interesting argument and it may well be correct. My argument was a little different. I was arguing that, since the end result of the process is to give the provinces powers of appointment which they did not previously have, that probably the court would characterize the whole package as being an additional right and therefore not offensive to Section 91.1. But it is possible, as you say, that because the rights refer to officials and people other than the legislature or the government of a province, it does not really get into the net of that exception anyway.

Senator Neiman: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator Neiman.

Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to thank Professor Hogg and congratulate him for his very well prepared and well reasoned brief.

• 1555

Without reflecting on the vote this Committee took some time ago, I think we would have benefitted from his advice a little earlier. Of course, that is our fault and not his.

I would like to ask a specific question of Professor Hogg. Professor Lederman, when he was here, related the evolution of constitutional law with international law. I know you have said in your brief, and in responses to Committee members, that you believe conventions really are constitutional rules and not constitutional law. It seemed to me that Professor Lederman was giving more credibility and more status to conventions and he was relating that to international law. What is your opinion on that? Do you feel there is a difference between international law and constitutional law in the sense of evolution?

Professor Hogg: There certainly is an important difference between constitutional law and international law, in that in constitutional law you do not have anything equivalent to a court with legal authority to adjudicate upon the rights and duties of the member states and, therefore, you do not ever secure a body of law that is binding in the same sense that domestic law is binding. So when you talk about the evolution of rules of international law, I think you are talking about the evolution of rules in a context that is so different that it is not necessarily helpful as an analogy.

However, I would certainly agree with Professor Lederman that some rules develop in an analogous way in domestic law as in international law. For example, the various conventions themselves have, for the most part, developed out of long-standing practices and acceptances by the various participants. That, I suppose, is very like the way in which rules of international law develop.

The question that I think divides Professor Lederman and me is the ease with which the conventions then cross that

[Traduction]

M. Hogg: Monsieur le sénateur, votre raisonnement est intéressant, et, qui plus est, il se pourrait que vous ayez raison. Mon argument est quelque peu différent, et je le résume. Puisqu'en fin de compte ce procédé donne aux provinces certains pouvoirs de nomination qu'elles n'avaient pas auparavant, les tribunaux estimeront probablement qu'on leur accorde ainsi un droit additionnel, ce qui ne contrevient donc pas à l'article 91.1. Cependant, comme vous le dites, il est possible que tout cela ne tombe pas dans cette catégorie d'exceptions puisque les droits dont il est question s'appliquent à des officiels et à des personnes autres que ceux qui composent l'assemblée législative ou le gouvernement d'une province.

Le sénateur Neiman: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, Monsieur Neiman.

Monsieur Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président.

J'aimerais remercier le professeur Hogg et le féliciter pour ce mémoire bien préparé et fondé sur une argumentation solide.

Sans vouloir critiquer le vote auquel a procédé notre comité il y a quelque temps, je crois que nous aurions eu avantage à entendre sont témoignage un peu plus tôt. Évidemment, c'est notre faute et non la sienne.

J'aimerais poser une question précise au professeur Hogg. Quand le professeur Lederman a comparu ici, il a comparé l'évolution du droit constitutionnel et celle du droit international. Je sais qu'en répondant aux membres du comité, ainsi que dans votre mémoire, vous avez dit que les conventions sont une question de règlements et non de droit constitutionnel. Le professeur Lederman m'a semblé donner plus de poids et d'importance aux conventions, et rapprocher ces dernières du droit international. Qu'en pensez-vous? Croyez-vous qu'il y ait une différence entre le droit international et le droit constitutionnel, question d'évolution?

M. Hogg: Il y a une différence importante entre le droit constitutionnel et le droit international puisqu'en matière de droit constitutionnel il n'existe rien qui ressemble à un tribunal ayant un droit légal de juger des droits et devoirs des États-membres; vous n'y aurez donc jamais de loi qui puisse s'appliquer de la même façon qu'on applique les lois d'un pays. Donc, lorsqu'il est question de l'évolution des règlements du droit international, il me semble qu'il est question d'évolution de règlements dans un contexte si différent qu'on ne peut même pas s'en servir comme analogie.

Cependant, le professeur Lederman a raison de dire que certains règlements, qu'il s'agisse de la loi du pays ou du droit international, évoluent de façon analogue. Par exemple, les différentes conventions elles-mêmes, pour la plupart, sont issues de pratiques qui ont cours depuis longtemps et parce que les différents participants les ont acceptées. Je crois bien que c'est ainsi que se développent les règlements du droit international.

Là où le professeur Lederman et moi-même ne sommes pas d'accord, c'est sur la facilité avec laquelle on peut faire subir

[Text]

further threshold and become enforceable in the courts. My proposition is really based on the fact that I do not think there is any precedent in Canada, in the United Kingdom, in Australia, or in New Zealand of a convention's being recognized and enforced by a court. So to say that it can happen quite easily is a proposition that cannot be denied as an impossibility, but it is not one that has any basis of precedent to support it.

Mr. Breau: Thank you.

In responding to Mr. Stanfield's hypothesis, you conceded that there could be a convention there that could be enforceable for other reasons. Could you specify, would this be a constitutional convention or a convention in international law? Because, really, if Westminster were going to act on its own, it would be clearly in breach of international law, would it not?

Professor Hogg: Yes.

Mr. Breau: And could you explain to us what the recourse would be, then, for Canada?

Professor Hogg: Yes. If Westminster had acted entirely on its own, of course, it would be in breach of a convention of international law because one state would be purporting to change the law of another state. But it would also be in breach of a convention of Canadian constitutional law, which is that the United Kingdom Parliament will not exercise its legislative power in respect of Canada except at the request and with the consent of Canada itself.

The difficulty in the proposition I made, and the proposition that Mr. Stanfield contested, is that if one does not even acknowledge the possibility of a convention's turning into law, you are left with the proposition that you have to say that the British statute, although unsought and undesired by Canada, would, nevertheless, become the law of Canada.

• 1600

One could say, "well, that is a fantastic proposition which would never happen; let us not worry about it." But I think that to respond to it directly, one simply has to acknowledge that in a case like that, the courts might very well say, "This may have been a convention yesterday but today we are treating it as a rule of law because this would affect the independence of a country."

Mr. Breau: What would be the recourse in international law in such a hypothesis? And secondly, could the Parliament of Canada, knowing about this, not just pass a law to say that that law would not apply in Canada?

Professor Hogg: Yes, there would be no difficulty whatever about the Canadian Parliament or the provincial legislatures, depending upon under whose jurisdiction it fell, to immediately repeal the law if it was a matter within the jurisdiction of either the federal Parliament or the provincial legislatures. But I think Mr. Stanfield contemplated the case where the law altered the distribution of powers between the federal Parliament and the provincial legislatures, and, of course, that could not be changed domestically.

[Translation]

un pas de plus à une convention pour que les tribunaux en assurent l'application. Mon raisonnement se fonde sur le fait que, d'après moi, il n'existe aucun précédent ni au Canada, ni au Royaume-Uni, ni en Australie ni en Nouvelle-Zélande, où une convention aurait été acceptée et appliquée par un tribunal. Donc, on ne peut pas dire qu'il est impossible que cela puisse se faire facilement, mais il n'y a aucun précédent pour le prouver.

M. Breau: Merci.

En réponse à l'hypothèse de M. Stanfield, vous avez concédé qu'une convention pourrait être appliquée pour d'autres raisons. Pourriez-vous nous préciser si vous ne pensiez alors à une convention constitutionnelle ou à une convention de droit international? Après tout, si Westminster devait décider d'agir de son propre chef, il y aurait alors une nette infraction au droit international, n'est-ce pas?

M. Hogg: Oui.

M. Breau: Pourriez-vous nous dire quel recours aurait alors le Canada?

M. Hogg: Oui. Si Westminster décidait d'agir de son propre chef, il y aurait alors infraction à une convention du droit international parce qu'un État déciderait alors de changer la loi d'un autre État. Mais il y aurait aussi infraction à une convention du droit constitutionnel canadien, en vertu de laquelle le Parlement du Royaume-Uni n'exerce pas son pouvoir législatif sur le Canada, sauf à la demande du Canada lui-même et avec son assentiment.

Le problème posé par ma proposition—proposition contestée par M. Stanfield—c'est que si l'on refuse à une convention la possibilité de devenir loi, il nous faut alors dire que la loi britannique, même si le Canada ne le cherche pas ni ne le désire, fait loi au Canada.

On pourrait dire «Eh bien, c'est là une supposition fantastique qui ne se réalisera jamais; ne nous en préoccupons pas.» Pour répondre à votre question directement, on n'a qu'à reconnaître que dans un tel cas les tribunaux pourraient dire: «Cela a pu être une convention autrefois, mais aujourd'hui, nous y accordons force de loi puisque cela toucherait l'indépendance d'un pays.»

M. Breau: Dans une telle hypothèse, quel serait le recours en droit international? Sachant cela, le Parlement du Canada ne pourrait-il pas tout simplement adopter une loi établissant que cette loi ne s'applique pas au Canada?

M. Hogg: Oui, selon les juridictions, le Parlement du Canada ou les législatures provinciales n'auraient aucune difficulté à abroger immédiatement la loi si elle touchait des questions dépendantes de leurs juridictions respectives. Je crois toutefois que M. Stanfield pensait au cas où la loi modifierait le partage des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales; bien sûr, cela ne pourrait être modifié localement.

[Texte]

As far as international law is concerned, of course there are no legal sanctions, and the recourse which Canada would have against Britain would presumably take the form of diplomatic objection and possibly cutting off relationships with Britain. I am not sure how that would work.

Mr. Breaux: Like shooting down the *Concorde*.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Breaux.

The last questioner is Senator Roblin.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to explore the extent to which his view that the conventions of Canada are somewhat different, in the mind of our witness, than they are in the mind of Professor Lederman. I would like to explore the ultimate conclusions of this argument to see if I am following it correctly.

As I understand the matter, the witness is of the opinion that this matter of convention would not enter into the considerations of the Supreme Court if it was dealing with this bill with relation to Section 91.1. And in the question of what is a convention, on page 13 and 14 of his brief the witness discusses conventions, and on page 14 he gets into the convention that was expressed in the Fulton-Favreau paper of some few years ago, number four, which read as follows:

The Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces.

Now that was, I take it, an attempt at that time to express a convention, although, as the witness states, it was modified by saying it was not binding constitutionally in a strict sense. So that we have some doubt now as to whether or not consultation with the provinces is necessary in respect of this set of matters, federal-provincial relationships.

Now the doubt is further confounded because the witness quite rightly states that in the August 8 statement, the federal government resiles even further from that position because—and although he states he has not read it, I have it in front of me and he will immediately see the difference—the fourth convention, as stated last August, a modification of the previous statement, is that although not constitutionally obliged to do so, the Government of Canada will ask Parliament to adopt a joint address to seek and obtain the consent of all the provinces on the three amendments that involve the distribution of powers.

So I take it that the federal government is saying there that they really did not have to do this but they did it. Also, the witness, I think, makes a case that these three references do not, in fact, constitute a convention—it certainly could be argued that it did not—and appears to quote with approval the statement of the Chief Justice on the same point.

What I am getting around to is this. I do not know why the federal government would include this phrase, “although not constitutionally obliged to do so”, which is even stronger than

[Traduction]

Pour ce qui est du droit international, il n'y a évidemment pas de sanctions juridiques, et le recours du Canada contre la Grande-Bretagne prendrait probablement la forme d'une objection diplomatique, entraînant peut-être même la cessation des relations diplomatiques avec ce pays. Je ne suis pas certain de ce qui se produirait.

M. Breaux: On pourrait tirer sur le *Concorde*.

Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Breaux.

Le dernier orateur est le sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais voir jusqu'où l'opinion de notre témoin diffère de celle du professeur Lederman relativement aux conventions du Canada. J'aimerais revoir les conclusions finales de cette discussion pour voir si je comprends bien.

Si je ne m'abuse, le témoin soutient que la question des conventions ne serait pas prise en considérations par la Cour suprême si elle discutait de l'article 91.1 du projet de loi. Quant à savoir ce qu'est une convention, à la page 13 et 14 de son mémoire le témoin discute des conventions, et à la page 14, il fait allusion à la convention numéro 4 élaborée dans le document Fulton-Favreau publié il y a quelques années, convention se lisant comme suit:

Le Parlement canadien ne présentera pas un amendement touchant directement les relations fédérales-provinciales sans consulter les provinces au préalable et sans obtenir leur consentement.

À l'époque, je crois qu'on tentait de définir une convention quoique, comme l'a dit le témoin, elle a été modifiée lorsqu'on a affirmé qu'elle n'était pas constitutionnellement exécutoire au sens strict. Conséquemment, nous ne savons pas maintenant si la consultation avec ces provinces est nécessaire pour tout ce qui concerne les relations fédérales-provinciales.

Nos doutes sont encore plus grands maintenant puisque le témoin soutient, à juste titre d'ailleurs, que lors de la déclaration du 8 août, le gouvernement fédéral s'est écarté encore plus de cette position. Quoiqu'il affirme ne pas l'avoir lu, le témoin se rendra immédiatement compte que la quatrième convention, telle qu'exprimée en août dernier et constituant une modification de la déclaration précédente, établit que même si le gouvernement du Canada n'est pas constitutionnellement obligé de le faire, il demandera au Parlement d'adopter une adresse conjoint afin d'obtenir le consentement de toutes les provinces sur les trois amendements touchant le partage des pouvoirs.

Le gouvernement fédéral affirme donc ici que, quoiqu'il n'y étant pas obligé, c'est ainsi qu'il a procédé. Je crois que le témoin soutient également que de fait, ces trois références ne constituent pas une convention, ce qui est défendable, et semble approuver la citation de la déclaration du juge en chef portant sur ce même sujet.

Voici où je veux en venir. Je ne sais pas pourquoi le gouvernement fédéral veut inclure cette phrase «quoique n'étant pas constitutionnellement obligé de le faire», ce qui est

[Text]

"not legally obliged to do so" because it takes in everything, in my opinion.

I think that they are staking out for themselves the right—or at least are saying that it is theoretically possible—not only to act under Section 91.1 to change the role of the Crown, the Senate and other matters but also to move directly into Section 92, and without constitutionally being obliged to do so—whether they do so or not is another matter—but legally or constitutionally not obliged to do so. Now would he think his view of the situation would extend, on a strictly legal basis, which is the basis on which he has been arguing, to encompass that view which I think is set forth by the federal government in their paper of August 8?

• 1605

Professor Hogg: I think in determining—let us assume that the court did take upon itself the task of determining whether a convention did exist requiring the consultation or the consent of the provinces. I would think it would be relevant to look not only at what had happened in the past, and that would, of course, include the three cases of changes in the distribution of powers where universal consents were obtained, but also what the various participants have said about the nature of what they were doing. So that when the federal government disclaims in a cautious way in the Favreau paper and then disclaims more strongly in the 1978 paper, I think that would have to be treated at least as evidence bearing on whether or not there is a convention and, of course, it would tend to show that there was not one because when you look at . . .

Senator Roblin: Excuse me. It would tend to show that there was not one?

Professor Hogg: Yes, it would tend to show that there was not one because it would tend to show that there was not that universal acceptance of a binding rule which is the normal feature of a convention. I only said "tend to show". I would not argue that it would be conclusive.

Senator Roblin: Well, I would accept that because that is the trend of your reasoning as it appeals to me, but then that would mean that the federal government, in taking that stand, or anyone taking that stand would be in the position of saying that the federal government claimed the power to deal with all matters in connection with the federal constitution, Section 91 or Section 92 or anything you like, on the strength of its own power to pass a joint resolution and send it to the United Kingdom government. Now surely that is not a tenable position in Canada today.

Professor Hogg: It is a completely unsatisfactory position given the federal character of the country of course. Nobody could possibly support it on federal principles, but it does seem to me that the failure to find and enact into law a specific amending formula is where the problem really lies, and that as long as the matter is left a convention it will be a matter of dispute and argumentation. I would like to add one point, though, which is that there are, as I think the discussion in this room shows, enormous political difficulties in the federal

[Translation]

encore plus fort que «n'étant légalement obligé de le faire», car elle recouvre tout.

A mon avis, le gouvernement essaie de s'arroger non seulement le droit d'agir en vertu de l'article 91.1 pour modifier le rôle de la Couronne, du Sénat et d'autres organismes, mais également le droit de recourir directement à l'article 92 sans y être constitutionnellement obligé; Il essaie tout au moins d'en démontrer la possibilité théorique. Que cela se réalise ou non, c'est une autre affaire, mais le fait demeure qu'il ne serait pas constitutionnellement obligé de le faire. Sur le plan purement juridique, puisque c'est sur ce plan qu'il a présenté son argumentation, le témoin croit-il que son point de vue pourrait rejoindre celui du gouvernement présenté dans le document du 8 août?

M. Hogg: Pour déterminer . . . Présumons que le tribunal a décidé de déterminer si une convention existait, exigeant la consultation ou le consentement des provinces. A mon avis, il serait pertinent de tenir compte non seulement de ce qui s'est produit dans le passé—ce qui comprendrait évidemment les trois cas de modification au partage des pouvoirs où le consentement unanime a été obtenu—mais également de l'avis des divers participants à propos de la nature de notre activité. De cette façon, quand le gouvernement fédéral répudie prudemment la chose dans le document Favreau pour ensuite la répudier encore plus fermement dans le document de 1978, je crois qu'on devrait au moins en tenir compte comme une preuve pouvant déterminer s'il y a ou non convention, et évidemment, cela tendrait à démontrer qu'il n'y avait pas convention puisque quand on regarde . . .

Le sénateur Roblin: Excusez-moi. Cela tendrait à démontrer qu'il n'y avait pas convention?

M. Hogg: Oui, cela tendrait à démontrer qu'il n'y avait pas convention puisqu'il n'y avait pas acceptation universelle d'une règle exécutoire, ce qui est la caractéristique habituelle d'une convention. J'ai seulement dit «tendrait à démontrer». Je ne soutiens pas que cela serait probant.

Le sénateur Roblin: J'en conviens, puisque si je comprends bien, c'est là l'orientation générale de votre raisonnement. Cela signifierait alors qu'en prenant cette position, le gouvernement fédéral ou toute autre personne affirmerait que le gouvernement fédéral s'est arrogé le pouvoir de traiter de toutes les questions relatives à la Constitution fédérale, que ce soit l'article 91, 92 ou tout autre, en s'appuyant uniquement sur son propre pouvoir d'adopter une résolution conjointe et de la renvoyer au gouvernement du Royaume-Uni. Ce n'est certainement pas là une position acceptable au Canada aujourd'hui.

M. Hogg: C'est évidemment une position tout à fait inacceptable, compte tenu du caractère fédératif du pays. Personne ne pourrait soutenir cette position en tenant compte des principes fédératifs, mais il me semble que la nature véritable du problème, c'est que nous n'avons pu trouver et adopter par voie législative une formule spécifique d'amendement; tant que la question sera laissée sous forme de convention, elle fera l'objet de discussions et de disputes. Comme le démontre la discussion dans cette salle, le gouvernement fédéral aura d'énormes diffi-

[Texte]

government acting unilaterally in a matter that concerns the federal distribution of powers, and perhaps the argument could be made that political restraints would be so difficult to surmount that it is not perhaps as serious as the bald statement of the law would make it appear.

Senator Roblin: I think that illustrates a difficulty that you have already expressed to us, and that is deciding when a convention becomes firm and when it does not, and it seems to me that if you follow the line of argument we have been developing here on the legal point of view without regard to convention, we find ourselves in the absurd situation which we both deplore. The lack of an amending formula as part of our discussion here today seems to be a fatal flaw, to my mind, to the whole proceedings. However, that is only an opinion. But it seems to me that I think that your own argument advances in my mind the point when convention takes hold. I think I might even persuade you that convention has taken hold with respect to the Section 92 matter even though you are a little doubtful, but I think I might talk you into it. Perhaps if I had a little more time I might talk you into going a little further with Section 91.1.

• 1610

I want to change the topic slightly and talk about the function of the Supreme Court. I find it extraordinary for one to advance the proposition that the Supreme Court would almost inevitably—and I think that seems to be your view—deal with matters on the strict legal interpretation of the wording of a statute. Now if this were one of my favourite statutes, the Transportation Act, I probably would agree with what you had to say, but I wonder whether the same line of logic or judicial conduct would be acceptable in dealing with the constitutional bill. If you examine the activities of the Privy Council when they had the job of deciding what the Canadian constitution meant, I think you might be inclined to agree that they did not hold themselves to the strict, literal, interpretation of law such as is presented here today. And I think if you would look at the Supreme Court of the United States, it would be easy to discern that their views have shifted over time. Take, for example, the economic laws that were passed for the First World War in connection with minimum wages and affecting people's economic rights, that was looked at much much differently after Franklin Roosevelt got through with the Supreme Court—and even before that, much before that. So it would be doubtful, in my mind, to accept your argument that this court would only look at that strict, literal interpretation of a law when it was dealing with constitutional matters.

You have your opinion, and I hope you will not object, at some length, that I should take some length to say that I would find it difficult, I think, for the country to appreciate that kind of legalistic approach on a constitutional matter before the Supreme Court of Canada.

Professor Hogg: Could I respond to that, Senator Roblin?

Senator Roblin: Sure.

[Traduction]

cultés politiques à agir unilatéralement sur des questions touchant le partage fédéral des pouvoirs. On pourrait peut-être soutenir que les réticences politiques seront si difficiles à surmonter que l'affaire n'est peut-être pas aussi sérieuse que le texte de la loi ne pourrait le laisser croire.

Le sénateur Roblin: Cela montre bien une difficulté dont vous nous avez déjà fait part, c'est-à-dire qu'il nous faut décider quand une convention devient ferme et quand elle ne l'est pas. Il me semble que si vous suivez le raisonnement que nous avons suivi ici à propos de l'opinion juridique sans tenir compte de la convention, nous nous retrouvons dans une situation absurde que nous déplorons tous deux. L'absence d'une formule d'amendement dans nos discussions d'aujourd'hui semble constituer une lacune fatale pour l'ensemble des délibérations. Toutefois, ce n'est là qu'une opinion. Votre propre argumentation m'amène à rapprocher dans mon esprit le moment où une convention prend force. Je crois même pouvoir vous persuader que la convention a maintenant force de loi en ce qui a trait à la question de l'article 92, même si vous avez quelques doutes; j'arriverai peut-être à vous convaincre. Si j'avais un peu plus de temps, je pourrais peut-être vous convaincre d'aller un peu plus loin pour l'article 91.1.

J'aimerais maintenant aborder un sujet légèrement différent et parler de la fonction de la Cour suprême. Je trouve extraordinaire qu'on puisse présumer, comme vous semblez le faire, que la Cour suprême traiterait presque inévitablement de ces questions à partir de l'interprétation strictement juridique du libellé d'un statut. S'il s'agissait ici d'un de mes statuts préférés, la Loi sur les transports, je serais probablement d'accord sur ce que vous voulez dire; mais je me demande si la même logique ou la même conduite juridique serait acceptable lorsqu'on traite d'un projet de loi comme celui qui traite de la Constitution. Si vous étudiez les activités du Conseil privé quand il a eu à décider de la signification de la Constitution canadienne, vous conviendrez peut-être qu'il ne s'en n'ait pas tenu à la stricte interprétation littérale de la loi, comme on nous la présente aujourd'hui. Si vous étudiez le comportement de la Cour suprême des États-Unis, vous constaterez facilement que l'opinion des juges a changé avec le temps. Par exemple, prenons les lois économiques adoptées lors de la Première guerre mondiale relativement au salaire minimum et modifiant les droits économiques des citoyens; cette loi a été vue de façon bien différente après que Franklin Roosevelt en ait terminé avec la Cour suprême, et même bien avant cela. A mon avis, il serait donc difficile d'accepter votre position selon laquelle ce tribunal ne tiendrait compte que de la stricte interprétation littérale de la loi quand il s'agit de questions constitutionnelles.

Vous avez votre opinion, mais j'espère que vous ne vous opposerez pas à ce que je dise qu'à mon avis, les citoyens du pays comprendront mal l'approche légaliste adoptée à l'égard d'une question constitutionnelle présentée à la Cour suprême du Canada.

M. Hogg: Me permettez-vous de répondre, monsieur Roblin?

Le sénateur Roblin: Certainement.

[Text]

Professor Hogg: I agree with you completely, and perhaps I expressed myself too strongly. Of course, the constitution should not be interpreted in the same way as a transportation act or an income tax act. A much broader range of considerations come into play and the court has to be much more flexible in its interpretation. I agree with that. I agree that that is what the Privy Council did. I agree that that is what the Supreme Court of Canada has been doing and what the Supreme Court of the United States does.

But, there is still a range of questions that all those courts have excluded from consideration. It is the Supreme Court of the United States, the most political body of them all, that has excluded from consideration a range of questions that are called political questions. The High Court of Australia has developed the same doctrine. No similar doctrine has developed here yet because I do not think there has ever been any occasion for it. All I am saying is that there is a range of things that just stray too far into the political arena, and there comes a point where the court will exclude those matters. And all courts have excluded them. As I say, I think the question of prior consultations and consents of provinces to the enactment of legislation is not an area that the court would want to get into.

Senator Roblin: I think they would want to get into the question of what is a convention. I do not think they could examine this law without asking themselves the question of whether there were any conventions that apply. We do not have to decide that between the two of us, but I suggest that that would inevitably be the case.

One other point: the Statute of Westminster was referred to, and it seems to me that in those days they anticipated some of the problems we have, because Section 7(1) said that nothing in the act would effect any change in the British North America Act. That is excluded from the particular powers there. Then it says:

Powers conferred by this act upon the Parliament of Canada or the legislatures shall be in relation to matters within the competence of these various bodies.

What bearing would you think that might have on this question of the federal government's recent claim that they are not constitutionally obliged to consult the provinces with respect to changes in Section 92? Has it any direct or indirect implication?

Professor Hogg: I do not think it has, Senator. All that that section was designed to do was to make clear that changes to the British North America Act did still have to be enacted at Westminster. If that section had not gone in, then, of course, the Statute of Westminster would have given the power to change British statutes as well as Canadian ones. So I do not think it bears on that issue. What it contemplates is that a change in the distribution of powers would have to be enacted at Westminster and, presumably, everybody in Canada agrees with that. The only proposition that is in dispute is whether provincial consents have to be obtained before the request goes to Britain now.

[Translation]

M. Hogg: Je suis tout à fait d'accord avec vous, mais peut-être me suis-je exprimé un peu trop catégoriquement. Évidemment, la Constitution ne devrait pas être interprétée de la même façon qu'une loi sur les transports ou sur l'impôt sur le revenu. Des considérations beaucoup plus vastes sont en jeu, et le tribunal doit être beaucoup plus souple dans son interprétation. J'en conviens. Je conviens également que c'est bien ce qu'a fait le Conseil privé. Je conviens que c'est bien ce que la Cour suprême du Canada a fait et ce que la Cour suprême des États-Unis fait actuellement.

Toutefois, il demeure toujours un éventail de questions que ces tribunaux ont évitées. C'est la Cour suprême des États-Unis, le corps le plus politique de tous, qui a écarté un éventail de questions qualifiées de politiques. La « Haute Cour » d'Australie a adopté la même doctrine. Une doctrine semblable n'a pas été adoptée ici encore, car l'occasion ne s'en est jamais présentée. Je dis simplement qu'un certain nombre de questions sont tout simplement trop loin dans l'arène politique, et il vient un moment où le tribunal écarte ces questions. Tous les tribunaux l'ont fait. Comme je l'ai déjà dit, la question des consultations préalables et du consentement des provinces à l'adoption d'une loi n'est pas un domaine où les tribunaux voudront s'engager.

Le sénateur Roblin: Je crois qu'ils aimeraient bien aborder la question de savoir ce qu'est une convention. Ils ne pourraient étudier cette loi sans se demander si une convention quelconque s'applique. Nous n'avons pas à en décider entre nous, mais je crois que cela serait inévitable.

Une autre question. On a fait allusion au Statut de Westminster, et il me semble qu'à cette époque, on avait prévu certaines des difficultés actuelles, car l'article 7.1 affirme que rien dans la loi ne pourrait modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cette possibilité est exclue des pouvoirs accordés là. Puis on dit:

Les pouvoirs conférés par cette loi au Parlement du Canada ou aux législatures devraient ne s'appliquer qu'aux questions de la compétence de ses divers organismes.

A votre avis, quelle conséquence cela pourrait-il avoir sur la prétention récemment émise par le gouvernement fédéral selon laquelle il n'était pas constitutionnellement obligé de consulter les provinces pour ce qui est des changements à l'article 92? Cela a-t-il des conséquences directes ou indirectes?

M. Hogg: Je ne crois pas qu'il y ait de conséquence. Cet article avait uniquement pour but de préciser que les modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique devaient toujours être adoptées à Westminster. Si cet article n'avait pas été inclus, alors il est évident que le Statut de Westminster aurait accordé le pouvoir de modifier le statut britannique tout autant que le statut canadien. Je ne crois pas qu'il y ait de conséquence sur cette question. Cela sous-entend toutefois qu'une modification au partage des pouvoirs devrait être adoptée à Westminster, et je présume que tous les citoyens canadiens en conviennent. Il s'agit uniquement de déterminer si l'on

[Texte]

Senator Roblin: If I may ask a final question in connection with the Senate in this bill, in the case of Newfoundland, before they joined Canada they elected a national convention and that national convention sent delegates to discuss the union with Canada and they made an agreement. That agreement was then submitted to a referendum of the people of Newfoundland, who approved of it. Subsequent to that, if I am correct, both the federal government and the Newfoundland government, and indeed the British government, passed legislation validating what went on, and one of the things that went on was that they allocated or Canada undertook to provide six senators for, I think the word is, the Province of Newfoundland, not the government nor the legislature. Looking at it from the line of thought that you have expressed today, one would say well, that is outside the protective cover of Exception 2 in Section 91.1. But if it is, what possible recourse or protection is there for the people of the Province of Newfoundland who made the specific bargain in this most particular and distinct way, because if it is not a right that is protected by Exclusion 2 then truly they have no protection?

Professor Hogg: I propose that exactly the same argument could be made with respect to all of the provinces other than the four initial provinces, each of them joined, or the people, in the case of those that were created, Joined on the basis of certain arrangements, and those arrangements in every case included arrangements about the number of senators and so forth.

Senator Roblin: I think there is a distinction, in my mind at any rate, in that it partakes almost of the nature of a treaty.

Professor Hogg: Yes.

Senator Roblin: Now, when my province was formed it was nothing of the sort, it was a creation in 1870 of the federal Parliament, and there was no similar situation in Saskatchewan or Alberta, as far as I know.

Professor Hogg: No, but . . .

Senator Roblin: I say it partakes of the nature of a treaty . . .

Professor Hogg: Yes.

Senator Roblin: . . . and it is different.

Professor Hogg: I suppose then that the situation of British Columbia and Prince Edward Island would be the same as Newfoundland, since they were established entities when they joined.

I do not know what the answer to that is, Senator, except perhaps to say that when you join a country you pick up the whole package of constitutional principles and if one thing in the package says that there can be changes in the future then that is one of the things that you become subject to, and you hope, I suppose, that you can influence the nature and scope of change. But I must say that I find that almost equally unappealing is the counter-proposition which would be that once a

[Traduction]

doit obtenir le consentement des provinces avant de soumettre la demande au Parlement britannique.

• 1615

Le sénateur Roblin: Permettez-moi une dernière question à propos du Sénat, et concernant Terre-Neuve. Avant de se joindre au Canada, cette province a élu une convention nationale qui a envoyé des délégués pour discuter de l'union avec le Canada, ces derniers ayant par la suite conclut une entente. Cette entente fut alors soumise par voie de référendum au peuple de Terre-Neuve qui l'approuva. Par la suite, si je ne m'abuse, le gouvernement fédéral, de même que ceux de Terre-Neuve et de Grande-Bretagne, adoptèrent une loi validant tout ce qui s'était passé; entre autres choses, le Canada s'était engagé à créer six postes de sénateurs pour représenter province de Terre-neuve, comme on avait dit alors. Ils ne devaient pas représenter le gouvernement ni la législature. Si on analysait ce fait en suivant notre raisonnement d'aujourd'hui, on pourrait dire que cela n'est pas protégé par l'exception numéro 2 de l'article 91.1. Mais si ce l'était, quel pourrait être le recours ou la protection accordés au peuple de la province de Terre-Neuve qui a conclu cette entente de cette façon particulière et distincte; car si ce droit n'est pas protégé par l'exclusion numéro 2, alors vraiment ils n'ont aucune protection, n'est-ce pas?

M. Hogg: A mon avis, on pourrait avancer exactement le même argument pour toutes les provinces, autres que les quatre provinces d'origine. Chacune de ces provinces, ou chaque personne dans le cas des territoires créés, a accepté l'union à partir de certaines ententes, et dans tous les cas, ces ententes comprenaient des dispositions relatives au nombre de sénateurs, etc.

Le sénateur Roblin: Je crois qu'il y a une distinction et que cela tient presque de la nature d'un traité.

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Roblin: Quand ma province a été formée, il n'en a pas été ainsi. Il s'est agi d'une création du Parlement fédéral en 1870, et aucune situation semblable ne prévalait en Saskatchewan ou en Alberta, à ma connaissance.

M. Hogg: Non, mais . . .

Le sénateur Roblin: Je dis que cela tient presque de la nature d'un traité . . .

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Roblin: . . . et c'est différent.

M. Hogg: Je présume donc que la situation en Colombie-Britannique et dans l'Île-du-Prince-Édouard est la même que celle de Terre-Neuve, puisque ces trois provinces étaient des entités établies lors de la rentrée dans la fédération.

Je ne connais pas la réponse à cela, monsieur le sénateur, tout ce que je peux dire, c'est que, lorsqu'on se joint à un pays, on accepte le fait même tous les principes constitutionnels, et si l'un de ces principes prévoit la possibilité de changements à l'avenir, alors c'est l'une des choses auxquelles on est assujéti en espérant pouvoir influencer la nature et la portée des changements. Mais je dois dire que je trouve tout aussi rébarbative la proposition inverse, selon laquelle une fois qu'une

[Text]

province has joined on a certain basis no change can thereafter be made in the representation which that province has in the Upper House.

Senator Roblin: I do not think those are the two choices that we are faced with. There is a third choice and that is collaboration, and that is the one that I am advocating.

Thank you, sir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen of the committee, I would like to thank Professor Hogg on your behalf. I think the fact it has already been suggested that it might have been useful for us if he came not merely two days in advance of the originally-scheduled date but two weeks in advance indicates the fact that his testimony has been very useful to us. I thank you, Professor Hogg, and the committee is adjourned until 9.30 a.m. Wednesday, September 20, 1978.

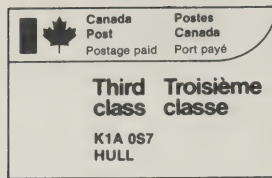
[Translation]

province aurait accepté certaines conditions, aucun changement ne pourrait par la suite être effectué à sa représentation à la Chambre haute.

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas que nous n'ayons que ces deux possibilités. Il en existe une troisième, celle de la collaboration, et c'est celle que je défends.

Merci, monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, en votre nom je remercie le professeur Hogg. Le fait qu'on est affirmé qu'il nous aurait peut-être été utile que le professeur comparaisse non pas aujourd'hui, mais deux semaines avant la date prévue pour son témoignage montre bien la valeur de sa contribution. Merci beaucoup, Monsieur Hogg. La séance est levée jusqu'à mercredi, le 20 septembre, à 9 h 30.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Peter W. Hogg, Professor of Law, Osgoode Hall Law
School, York University.

M. Peter W. Hogg, professeur de droit, Osgoode Hall Law
School, Université York.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Wednesday, September 20, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le mercredi 20 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

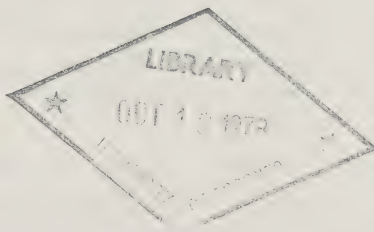
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Flynn
Bélisle	Fournier
Bird	(<i>de Lanaudière</i>)
Denis	Forsey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Beatty	Dinsdale
Breau	Ellis
Bussièrès	Gauthier
Caccia	(<i>Ottawa-Vanier</i>)
Collenette	Goodale
Dawson	Graffey

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Hicks	Neiman
Lang	Roblin
Langlois	Smith (<i>Colchester</i>)—(15)
McIlraith	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Guay	Laprise
Jarvis	Lee
Knowles	MacDonald (Miss)
(<i>Winnipeg North Centre</i>)	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lachance	Stanfield—(20)

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

On Wednesday, September 20, 1978:

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable
Senator van Roggen.

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Wednesday, September 20, 1978:

Mr. Brewin replaced Mr. Knowles (*Winnipeg North
Centre*).

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Le mercredi 20 septembre 1978:

L'honorable sénateur Lang remplace l'honorable sénateur
van Roggen.

Suivant les dispositions de l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 20 septembre 1978:

M. Brewin remplace M. Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 20, 1978
(26)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:43 o'clock a.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bélisle, Bird, Denis, Fournier (*de Lanaudière*), Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman and Roblin.

Other Senator present: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Breau, Caccia, Ellis, Guay (*Lévis*), Jarvis, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) and Mr. Stanfield.

Other Member present: Mr. Gauthier (*Roberval*).

Witness: Professor Edward Ratushny, Faculty of Law, University of Ottawa.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

The witness made a statement and answered questions.

The following document was filed as an exhibit by Professor Ratushny with the Joint Clerks:

—Letter to the Joint Chairmen dated September 11, 1978 to which was attached a draft copy of one of the chapters in a forthcoming book, and entitled "What are the Underlying Principles?" (*See Exhibit "CC-13"*).

At 11:14 o'clock a.m. the Committee adjourned until later this day, at 2:00 o'clock p.m.

Le cogreffier du Comité

Patrick Savoie

Joint Clerk of the Committee

AFTERNOON SITTING

(27)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:18 o'clock p.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bélisle, Bird, Denis, Flynn, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman and Roblin.

Other Senator present: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Breau, Brewin, Caccia, Collenette, Dawson, Goodale, Guay (*Lévis*), Jarvis, Lachance, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*) and Mr. Stanfield.

Other Members present: Messrs. Railton and Gauthier (*Roberval*).

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 SEPTEMBRE 1978
(26)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 43 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bélisle, Bird, Denis, Fournier (*de Lanaudière*), Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman et Roblin.

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Breau, Caccia, Ellis, Guay (*Lévis*), Jarvis, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Lee, MacGuigan, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*) et M. Stanfield.

Autre député présent: M. Gauthier (*Roberval*).

Témoin: Professeur Edward Ratushny, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Le professeur Ratushny remet aux cogreffiers le document suivant à titre de pièce:

—Lettre aux coprésidents en date du 11 septembre 1978 à laquelle est jointe un projet de chapitres d'un prochain livre intitulé «What are the Underlying Principles?» (*Voir pièce "CC-13"*).

A 11 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(28)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 18 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bélisle, Bird, Denis, Flynn, Hicks, Lamontagne, Langlois, McIlraith, Neiman et Roblin.

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Breau, Brewin, Caccia, Collenette, Dawson, Goodale, Guay (*Lévis*), Jarvis, Lachance, Lee, MacGuigan, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*) et M. Stanfield.

Autres députés présents: MM. Railton et Gauthier (*Roberval*).

Witness: Professor Léon Dion, Faculty of Social Sciences, Université Laval.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

The witness made a statement and answered questions.

At 4:58 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, September 26, 1978 at 2:00 o'clock p.m.

Témoin: Professeur Léon Dion, Faculté des sciences sociales, Université Laval.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 26 septembre 1978, à 14 heures.

Le cogreffier du Comité

G. A. Birch

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 20, 1978

• 0946

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. I think we ought to try to begin fairly promptly this morning because Professor Ratushny has a class at 11.30 a.m., and has already been so accommodating that I do not think we should ask him to miss his class. As you know, he was on the Hill for some time as an executive assistant to the honourable Otto Lang. During that time he was very much involved with the consideration of judicial appointments, and I believe he also advised some subsequent ministers of justice in that area. Perhaps he will want to make some remarks on that.

In his academic life, he is a specialist on the criminal side—criminal procedure—and I think he wants to direct his remarks primarily to the criminal-law aspects of the Bill of Rights. It is in that capacity that we were most eager to have him because of the interest this Committee has in the subject of the Bill of Rights.

So, without any further introduction, I would invite Professor Ratushny to speak to us. There have been some materials circulated that he had prepared, not specifically for this appearance but generally to help us with our work. If any member does not have them, they are available from the Clerk and you can merely ask. So, Professor Ratushny, we invite you to address us.

Professor Ed Ratushny (Professor of Common Law, University of Ottawa): Thank you very much, Mr. Chairman. Let me say at the outset how honoured I am to be here today, to be invited by you to comment. Your work is, of course, very important and I would like to take the opportunity to wish you every success in your proceedings and in your final report.

The subject of my comments is really quite restricted. In the written material you will see that I have focused upon the subject of individual legal rights. I have pointed out that while there seems to have been a considerable amount of discussion as to whether fundamental rights should or should not be included, entrenched, in the constitution, there seems to have been very little discussion about what, exactly, those rights should be if they are to be entrenched. If we are to have an entrenched bill of rights, it seems to me to be of considerable importance that more thought be given to the precise content of what those rights should be.

I have made some criticisms of the proposal in this document—the Constitutional Amendment Bill. Essentially Clause 7 sets out those rights that have been included in the Canadian Bill of Rights and adds a couple of extras that were included in the charter the government had published some years ago.

I suggest that there are two basic weaknesses in this approach. First of all, the selection of rights in the original Bill of Rights seems to have been compiled on a rather haphazard basis.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 20 septembre 1978

[Traduction]

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, s'il vous plaît. Je crois que nous devrions commencer le plus tôt possible, car le professeur Ratushny a un cours à 11 h 30 ce matin. Il s'est déjà montré extrêmement accommodant et nous ne devrions pas lui faire manquer son cours. Comme vous le savez, il a autrefois travaillé au Parlement en qualité d'adjoint exécutif de l'honorable Otto Lang. A cette époque, il a étudié de près la question des nominations à des postes judiciaires, et je crois qu'il a également conseillé dans ce domaine plusieurs ministres de la Justice. Il aura peut-être des remarques à faire là-dessus.

Pour ce qui est de sa carrière universitaire, il est spécialiste du droit criminel et j'ai cru comprendre que ses commentaires porteraient essentiellement sur la déclaration des droits, dans le cadre du droit criminel. Nous nous félicitons donc de sa présence parmi nous ce matin, en raison de l'intérêt que le Comité porte à cette déclaration.

Sans autre forme d'introduction, j'inviterais maintenant le professeur Ratushny à prendre la parole. On vous a distribué un rapport que nous devons à M. Ratushny, bien qu'il ne l'ait pas spécialement rédigé pour la séance de ce matin. Si quelqu'un n'a pas ce document, il suffit de le demander au greffier. Professeur Ratushny, vous avez la parole.

M. Ed Ratushny (professeur de droit coutumier, Université d'Ottawa): Merci, beaucoup, monsieur le président. Je voudrais tout d'abord vous dire combien je suis honoré de me trouver parmi vous ce matin. Vos travaux sont extrêmement importants et j'aimerais vous souhaiter beaucoup de succès dans vos délibérations, ainsi que pour la rédaction de votre rapport final.

J'aborderai un sujet bien précis. Dans le document écrit qui vous a été distribué, vous verrez que j'ai surtout examiné la question des droits légaux individuels. Malgré les nombreux débats qui ont eu lieu pour savoir s'il fallait ou non inscrire les droits fondamentaux dans la constitution, il semble que l'on ait très peu parlé de la nature exacte de ces droits. Si on décide d'intégrer la déclaration des droits à la constitution, il me semble extrêmement important de le préciser.

Ce document comporte plusieurs critiques vers ce projet de réforme constitutionnelle. En particulier, l'article 7 établit les droits qui ont été inclus dans la Déclaration canadienne des droits et ajoute un ou deux des droits supplémentaires qui se trouvent inscrits dans la charte publiée, il y a quelques années par le gouvernement.

Cet état de choses comporte deux lacunes essentielles. Tout d'abord, la sélection des droits inscrits dans la déclaration des droits initiale me semble avoir été établie sur une base assez arbitraire.

[Text]

Second, the adoption of the Bill of Rights provisions, as they exist, takes no account of the manner in which the courts have interpreted these rights since the Bill of Rights has been enacted. There are a considerable number of cases, judicial decisions, and so on, which have given particular meanings and interpretations to sections of the Bill of Rights and no account has been taken of this in simply adopting the same ones as were in the Bill of Rights.

• 0950

I have suggested that the selection of the Bill of Rights provision, may have been haphazard, perhaps that is not a good word. My point is that there are some important things that are included and some unimportant ones which are absent. There are some which are included which seem to me to be not all that important in comparison with others. For example, there is a right against self-crimination in Section 2(d) of the Bill of Rights, and that has been adopted in Clause 7 of the proposed bill. However, there is no provision for protection with respect to a specific accusation. It is an extremely important protection to an accused in our legal system that he know the exact charge that he is facing—a specific accusation; otherwise you could have a fishing expedition—people could be called before the court and an exploration could be made about general past conduct and a general inquisition into any aspect of the person's life. The specific accusation is what defines the range of relevance in a criminal proceeding and it tells the person what that person has to defend against. A historical analysis, which is provided in the material which I gave to you, indicates that the accusation is fundamental; it has been a part of the common law procedure in criminal law for a thousand years, whereas the right against self-incrimination is a relatively young child.

Another protection, which seems to me to be fundamental but which is absent is the protection against double jeopardy is the protection against a person's being charged twice for the same offence. It is generally accepted as a basic principle of our system that you can be charged once for a criminal offence. Once you are acquitted or convicted, that is it; you do not stand trial for that same offence a second time or a third time. If the Crown is unsuccessful, they cannot lay the same charge over again. That is a basic protection of our system of criminal justice and it is absent from that compilation of rights.

An example on the second aspect, the fact of the manner in which the courts have interpreted the Bill of Rights is again the area of self-crimination and the right to retain and instruct counsel without delay. The courts have interpreted these words—I am looking at Clause 7, the fourth point, "the right not to give evidence before any court, tribunal" and so on "if the individual is denied counsel, protection against self-crimination," and so on. Well, the courts have defined "court, tribunal, commission, board or other authority" as being *ejusdem generis*, so that it does not apply to questioning by police officers where of course the most important need exists for a right not to speak.

[Translation]

Deuxièmement, l'adoption des dispositions de la déclaration des droits, telles qu'elles sont définies, ne tient pas compte de la façon dont les tribunaux ont interprété ces droits, depuis l'adoption de la déclaration. Dans un très grand nombre d'affaires et de décisions judiciaires, les tribunaux ont donné des significations et des interprétations très précises à certains articles de la déclaration des droits, et en reprenant les mêmes droits que ceux qui sont inscrits dans la déclaration des droits, on n'en a pas tenu compte.

J'ai donc écrit que les dispositions de la déclaration des droits avaient été établies de façon arbitraire. Ce n'est peut-être pas un très bon terme. Des éléments très importants sont inscrits dans la déclaration, et d'autres moins importants en sont absents. Mais de la même façon, certains éléments qui me semblent moins importants ont été inclus, tandis que d'autres qui le sont plus ne l'ont pas été. Par exemple, l'article 2d) de la Déclaration des droits porte sur le droit à la protection contre les déclarations incriminantes, et cet article a été intégré à l'article 7 du projet de loi. Cependant, il n'existe aucune disposition visant à la protection contre une accusation précise. Dans notre système judiciaire, un accusé doit connaître l'accusation exacte qui est portée contre lui, et cela représente une protection extrêmement importante; si celle-ci n'existait pas, il serait possible de convoquer un individu au tribunal pour un interrogatoire visant à l'incriminer, et de l'interroger sur son comportement passé et sur sa vie. La nécessité de préciser le chef d'accusation permet de décider s'il faut tenter des procédures au criminel et permet également d'informer l'individu de l'accusation portée contre lui. L'analyse historique que vous trouverez dans le document qui vous a été distribué prouve que le chef d'accusation est un élément fondamental; depuis un millénaire, cette exigence fait partie des procédures du droit coutumier en matière criminelle, tandis que le droit à la protection contre les déclarations incriminantes n'est reconnu que depuis récemment.

Il me semble également fondamental d'inscrire le droit à la protection contre la double accusation, dans le cas où un individu est accusé deux fois pour le même délit. On admet généralement qu'un individu doit être accusé une seule fois pour un délit criminel. Une fois qu'il aura été acquitté ou condamné, l'affaire est close; il n'est donc pas possible d'être jugé deux ou trois fois pour un même délit. Si l'individu a été déclaré non coupable, il n'est pas possible de porter à nouveau la même accusation contre lui. Ceci constitue une protection essentielle, mais elle ne fait pas partie de la série de droits dont nous parlons.

Deuxièmement, j'aimerais revenir sur l'interprétation que les tribunaux ont donnée à la Déclaration des droits en ce qui concerne le droit à la protection contre les déclarations incriminantes, le droit à bénéficier sans délai des services d'un avocat et de lui donner des instructions. Je parle de l'article 7, et en particulier du quatrième point: «le droit de ne pas témoigner devant une cour, un tribunal» etc. «si on refuse à l'individu les services d'un avocat, la protection contre les déclarations incriminantes», etc. Les tribunaux ont interprété les termes de «cour, tribunal, commission, conseil, ou autre organisme» comme étant *ejusdem generis*, si bien que cet article ne s'applique pas dans le cas des interrogatoires de la

[Texte]

The third point also refers to the right "... to retain and instruct counsel without delay ...". But in fact the courts have interpreted these provisions in subsequent cases in a manner which renders them meaningless with respect to this area of police interrogation.

The fact is that there are numerous examples, since the Bill of Rights has been enacted, of situations where the police have deliberately prevented an accused person or a suspect from seeing a lawyer. The people have been brought to the police station and have wanted to call counsel or even counsel has been present at the police station and the police have refused to let counsel see the accused or the suspect. This is contrary to this Clause 7. However, the courts have given no remedy for this situation. There are reported decisions where a police officer has said at the subsequent trial "I did not want him to see a lawyer because I wanted to get a statement from him, and if he spoke to a lawyer he probably would not give me a statement." So there are clear breaches of some of these provisions and no remedy provided by the courts. So the question then is: do you really want a protection like this and if so, it should be worked in such a way as to give effect to it.

• 0955

I have a few examples here taken from an English article, and there are similar examples in Canadian criminal procedure. However, this lawyer interviewed a number of people who had asked for counsel but had not received access to counsel from police officers. Here are some of the comments they made.

I did ask the police—"they said who is your solicitor—I said I have not got one—they said well you can contact one, can you?"

And others said:

Asked police if I could contact solicitor but they did not let me. They said I was too young to have a solicitor.

Asked for a solicitor—the police got me one on legal aid—I saw him the first time when I was in court, not at the police station I did ask them but they tricked me, would not let me speak with my solicitor

they refused my request saying you can get one when you get into prison

Yes, I asked—they refused—said I have been watching too much films

Refused completely to allow me to speak with solicitor

I asked the police. They did not let me. They said, "do not be funny." They kept putting me off. I did not get to see him until I got to court

[Traduction]

police, alors que le droit de ne pas témoigner me semble capital.

Le troisième point que je voudrais mentionner porte également sur le droit «de bénéficier sans délai des services d'un avocat et de lui donner des instructions». En réalité, les tribunaux ont interprété ces dispositions d'une façon qui rend insignifiant cet article dans le cas des interrogatoires policiers.

Depuis que la Déclaration des droits a été adoptée, les exemples de situations où la police a délibérément empêché un accusé ou un suspect de voir un avocat sont extrêmement nombreux. Soit les individus ont été emmenés au poste de police et ont demandé à obtenir un avocat; soit un avocat a été appelé au poste de police, mais les policiers ont refusé que l'avocat voie l'accusé ou le suspect. Cela est contraire à l'article 7. Cependant, les tribunaux n'ont prévu aucun recours dans ce genre de situation. Dans certaines affaires, on a même rapporté les déclarations suivantes, faites par un officier de police au cours du procès: «Je n'ai pas voulu qu'il voie un avocat, car je voulais obtenir une déclaration de lui et s'il s'était adressé à un avocat, il ne m'aurait probablement rien déclaré.» Il s'agit donc d'infractions évidentes à ces dispositions, et il n'existe aucun recours prévu par les tribunaux. La question que je vous pose est donc celle-ci: pensez-vous qu'un droit à ce genre de protection soit utile, et en ce cas, ne pensez-vous pas qu'il soit nécessaire de le formuler d'une façon qui garantisse son exercice?

J'ai ici quelques exemples tirés d'un article britannique, mais il en existe de comparables dans la procédure criminelle canadienne. En tout cas, ce juriste a interviewé un certain nombre de personnes qui étaient venues le consulter, mais qui n'avaient pu s'assurer des services d'un avocat par l'entremise des policiers. Voilà certaines observations qu'ils ont faites.

J'ai demandé à la police... On m'a répondu: Qui est votre avocat? ... J'ai dit: Je n'en n'ai pas... Ils m'ont dit: Eh bien, vous pouvez en trouver un, n'est-ce pas?

D'autres ont déclaré:

J'ai demandé à la police si je pouvais entrer en contact avec un avocat, mais ils ne m'y ont pas autorisé. Ils m'ont dit que j'étais trop jeune pour avoir un avocat.

J'ai demandé un avocat... La police m'n a trouvé un de l'aide juridique... Je l'ai vu pour la première fois au tribunal, et non au poste de police. J'avais pourtant demandé à le voir, mais on ne m'a pas laissé parler à mon avocat.

On me l'a refusé en disant: Vous en aurez un lorsque vous arriverez en prison.

Oui, j'en ai demandé un... On me l'a refusé... On m'a dit que j'avais vu trop de films.

Ils ont absolument refusé de me permettre de parler à un avocat.

J'en ai demandé un à la police. On ne m'a pas laissé faire. On m'a répondu: n'essaie pas de faire le malin. Ils remettaient à plus tard et je ne l'ai vu qu'en arrivant au tribunal.

[Text]

So we have here the inconsistency of a Bill of Rights or a constitutional provision which purports to provide certain protections which simply do not exist.

One improvement of Clause 7 I suggest is that it makes reference to the rule of law in terms of a person not being able to be convicted in the absence of a predefined offence. In other words, legislation cannot be passed to create an offence retroactively.

However, there are other aspects of the rule of law which could equally be included which are not, and one of these is the requirement that an offence not be vaguely defined. Dicey in his elaboration of the rule of law suggested this as an aspect of the concept. The definition of an offence must be stated with precision. If defence is very vaguely worded in terms that are so broad and vague that almost any conduct can be brought within it, then there is little restraint upon the potential for arbitrariness.

Suppose, for example, you have an offence like an act contrary to the public good, or any anti-social behaviour. It is very easy for law enforcement people then to try and bring any conduct at all within this kind of offence. We see examples of this in the penal codes of communist countries. For example, the recent trials of the Helsinki group in the U.S.S.R dealt with that kind of offence. The members were charged with "anti-Soviet agitation and propaganda." Anti-Soviet agitation, un-Canadian activities, un-American activities—the McCarthy hearings and so on. If you have a vague offence like this, it is very easy to cast a very broad net and bring almost anything within it.

Now it is true that we have some examples of this within our own system of criminal law and procedures, and one example is, of course, the Official Secrets Act. In Section 3(2) of the Official Secrets Act there is a reference to a person being susceptible to being convicted if:

... it appears that his purpose was a purpose prejudicial to the safety or interests of the State ...

Prejudicial to the safety or interests of the State. That is not very different from the kind of offence which the Helsinki group were facing in Russia.

So if we are serious about the rule of law, if we want some of these protections to be included, then perhaps there should be a protection against vaguely worded offences as well.

• 1000

I could go on with a number of other examples, but what I am suggesting really is that what is needed if a Bill of Rights is to be entrenched is a more comprehensive and detailed examination of our criminal justice system, our process, to extract those principles which are indeed fundamental and to leave out those upon which our system does not really depend. And I suggest that that is not reflected in the current proposed Bill of Rights. There is another way of looking at this and that is to consider as well the practice of what is happening today, and if you look around at our criminal process and the way it is working, I think there is apparent the development of a

[Translation]

Voilà donc l'illogisme d'une déclaration des droits ou d'une disposition constitutionnelle qui est censée assurer certaines protections qui n'existent tout simplement pas.

Une des améliorations apportées par l'article 7, à mon sens, tient à ce que la référence porte sur une personne qui ne peut être reconnue coupable en l'absence d'un délit prédéfini. Autrement dit, il devient impossible d'adopter une loi qui crée, rétroactivement, un délit.

Pourtant, d'autres aspects de la règle de droit pourraient également être cités et ne le sont pas, et je pense en particulier à la règle selon laquelle un délit ne peut être vaguement défini. Dicey, lorsqu'il formula sa règle de droit, pensait que cela faisait partie du concept. La définition d'un délit doit être donnée avec précision. Si la défense est à ce point vaguement définie qu'elle en devient si large et imprécise que presque n'importe quel comportement peut s'y insérer, il devient difficile d'éviter l'arbitraire.

Supposons un délit, par exemple un comportement contraire à l'intérêt public ou anti-social. Les responsables de l'ordre public peuvent très facilement essayer d'inclure n'importe quel comportement dans ce genre de délit. Nous en voyons des exemples dans les codes pénaux des pays communistes. Par exemple, les procès récents du groupe d'Helsinki en U.R.S.S. portaient sur ce genre de délit. Les intéressés étaient accusés de «propagande et agitation anti-soviétiques». Agitation anti-soviétique, activités anti-canadiennes, activités anti-américaines ... le maccartisme, etc. Dans le cas d'un délit aussi vague que celui-ci, il est très facile de lancer un immense filet qui recouvrira presque n'importe quoi.

D'autre part, il est exact que nous avons certains exemples de ce phénomène dans notre propre système de droit criminel et dans nos propres procédures; l'un d'entre eux est évidemment celui de la Loi sur les secrets officiels. A l'article 3(2) de la Loi sur les secrets officiels, on trouve une référence à une personne susceptible d'être déclarée coupable s'il:

... apparaît que son dessein était nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État ...

Nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État. Voilà qui n'est pas tellement différent du genre de délit dont on accusait le groupe d'Helsinki en U.R.S.S.

Ainsi, si nous prenons la règle de droit sérieusement, si nous voulons que ces protections existent véritablement, il faudrait peut-être également prévoir une protection contre les délits mal définis.

Je pourrais vous donner un certain nombre d'autres exemples, mais si nous voulons intégrer une déclaration des droits, nous devons remettre en question d'une façon plus exhaustive et plus détaillée notre système de justice criminelle, nos procédures, pour en dégager les principes véritablement fondamentaux et en écarter ceux dont le système ne dépend pas vraiment. A mon sens, ce n'est pas le cas du projet de déclaration des droits que nous avons sous les yeux. On peut envisager les choses d'une façon différente, tenir compte également de la pratique actuelle; si vous passez en revue notre processus criminel et si vous étudiez son fonctionnement, vous constate-

[Texte]

parallel system of criminal justice through the use of public enquiries and other forms of procedure where a person who has already been accused of a criminal offence can be called and required to testify about the subject matter of that offence and can be compelled to testify. It is true that there is a protection in Section 5.2 of the Canada Evidence Act where that very testimony cannot be used in subsequent proceedings. However, the enquiry can still be used for a fishing expedition. And even if the person has not yet been charged, the enquiry can be used as an opportunity to go through the person's past life and find out if there are offences for which he might be charged. Information might be obtained about witnesses and so on, and the basis for a subsequent criminal charge obtained. While this was an ad hoc procedure which has existed in our system for some time, it seems to be occurring at an accelerated rate at present. In particular I am thinking of the Quebec Police Commission enquiry into organized crime, where you have a person who can be charged with a criminal offence, and in our criminal process, if you have a preliminary enquiry, the proceedings cannot be published. There is provision for a judge being required to order no publication if the accused requests it. If a confession is introduced in evidence it is an offence for a journalist to publish the content of that confession because of the fear of the publicity jeopardizing the public trial. Nevertheless, at the same time, in this parallel proceeding, an accused person can be called before the Commission, before televised proceedings, and the very substance of that offence for which he is to stand trial can be thoroughly explored.

Well, these are the kinds of situations that should be kept in mind in developing a bill of rights, and right now this bill of rights does nothing to deal with that kind of situation. The inquisition has rather evil connotations in our system of criminal procedure. The essential characteristics of the inquisition were a vaguely defined offence, the offence of heresy. It is very easy to suck someone in under this offence of heresy, particularly when the adjudicator, the judge, happens to be a person trained in ecclesiastical law and the witness is not very literate perhaps. Then there is no specific accusation other than this broad offence of heresy, but no specific conduct, that you committed heresy by doing this, this and this. That is totally absent. There is just a complete fishing expedition. Well, we can find elements of all of these in our current system of criminal justice and parallel proceedings, and I suggest that that is the kind of thing that the entrenched bill of rights should be devised to avoid.

Finally I wish to draw attention to Clauses 24 and 25 of the proposed bill. Clause 24 says that,

... Where no other remedy is available or provided by law, any individual may, in accordance ...

and so on,

... request the court to define or enforce any of the individual rights and freedoms ...

[Traduction]

rez qu'un système parallèle de justice criminelle est en train d'émerger sous la forme d'enquêtes publiques et autres formes de procédure aux termes desquelles une personne qui a déjà été accusée de délit criminel peut être convoquée et obligée à témoigner au sujet de ce même délit. Il est vrai qu'une protection existe à l'article 5.2 de la Loi sur la preuve au Canada, qui prévoit que ce témoignage ne peut être utilisé dans des procédures subséquentes. Pourtant, l'enquête peut tout de même servir à débusquer certains lièvres. Et même si la personne en question n'a pas encore été reconnue coupable, l'enquête peut servir de prétexte à fouiller dans la vie passée de la personne en question et, le cas échéant, à trouver des délits qui pourraient faire l'objet d'une accusation. Il y a moyen d'obtenir des informations sur les témoins, etc., et cela peut servir plus tard à formuler des accusations. Bien que cette procédure ad hoc existe dans notre système depuis un certain temps, il semble qu'elle se manifeste de plus en plus fréquemment. Je pense en particulier à la Commission d'enquête sur le crime organisé au Québec; dans le cadre de ses travaux, une personne peut être accusée d'un délit criminel. Or, aux termes de notre processus criminel, les délibérations d'une enquête préliminaire ne peuvent faire l'objet d'une publication. Une disposition prévoit qu'un juge doit interdire toute publication si l'accusé le demande: si une confession servait de témoignage, un journaliste qui publierait le contenu de cette confession commettrait un délit, car on craint que la publicité ne porte atteinte à l'efficacité d'un procès public. Néanmoins, en même temps, dans ces procédures parallèles, un accusé peut être convoqué devant la commission, les délibérations de cette commission peuvent être télévisées, si bien que la cause même du délit pour lequel il doit subir un procès est mise en pleine lumière.

Voilà le genre de situation qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'élaboration d'une déclaration des droits; pour l'instant, cette déclaration des droits ne tient absolument pas compte de ce genre de situation. Dans notre système de procédure criminelle, l'inquisition a plutôt mauvaise réputation. Les caractéristiques essentielles de l'inquisition étaient fondées sur un délit vaguement défini, celui d'hérésie. Il est très facile de faire tomber quelqu'un sous ce délit d'hérésie, en particulier lorsque l'arbitre, le juge, a reçu une formation en droit ecclésiastique et que le témoin n'est pas très alphabétisé. Dans ce cas, la seule accusation précise porte sur ce vague délit d'hérésie et rien ne précise que l'hérésie en question consiste en tel ou tel comportement. Cela n'existe absolument pas. On essaie tout simplement de débusquer le plus grand nombre possible de lièvres. Eh bien, nous en trouvons des éléments dans notre système actuel de justice criminelle et autres procédures parallèles et, à mon sens, c'est l'une des choses qu'une déclaration des droits intégrée devrait éviter.

Enfin, j'aimerais attirer votre attention sur les articles 24 et 25 du projet de loi. L'article 24 prévoit que:

En l'absence de tout autre recours prévu par la loi, tout individu peut, suivant ...

Etc.

... demander à toute cour compétente, au Canada, de définir les droits et libertés individuels ...

[Text]

Or if you look at the explanatory note on the right, it says that where there is no other remedy a person may ask a court to define or enforce an individual rights or freedoms.

I am afraid that the courts will interpret Clause 24 just as that explanatory note has interpreted it. In other words, none of these rights apply if there is any other remedy. In other words, if there has been an illegal search and seizure, the person can always sue the police officer. So it has no effect upon the criminal process; there is another remedy. Now, that is not the intention of that section. If I read it carefully, what I see it trying to do is add the remedies of a declaration and an injunction as the technique, the remedy or the vehicle by which to protect these; but with the history of our courts in interpreting the Bill of Rights, I can see the courts interpreting this as making these rights only available in these limited situations.

• 1005

I have gone on perhaps at some length. There is more detailed material which you can read if you are interested in pursuing the origins of some of these basic principles to which I have referred.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Did you want to make any comments about judicial appointments at this stage or do you want to wait and do that later?

Professor Ratushny: I have not made any reference to judicial appointments in my brief. However, I have looked at the provisions in the proposed bill.

My reaction to the appointments process is to be a bit concerned about it being too cumbersome and the danger of it being turned into a political battle with campaigns being waged for appointments, and so on, and the related difficulty of perhaps getting people to let their names stand. There have been occasions in the past where people have declined to let their names stand for appointment to the Supreme Court of Canada and if the most outstanding people are to be persuaded to take on that kind of responsibility, often with considerable loss of income and requiring a move from other parts of the country and so on, then perhaps this would not make it any easier to persuade them to come.

Actually, in terms of judicial appointments, my personal preference is for the position in England where the appointment is not made by the Cabinet but is made by the Lord Chancellor or the Prime Minister, depending on the court; but it would seem to me to be a better guarantee of good, nonpolitical appointments suitable to the needs of the court if the Minister of Justice of Canada were to make the appointment rather than the Cabinet; because it seems to me that the prestige of the Minister of Justice, and his status and the record he will have compiled as a Minister, will be more dependent upon making good appointments than on making political appointments.

I should say—make it absolutely clear—that I do not suggest that the two are mutually exclusive. Indeed, a political

[Translation]

D'autre part, si vous consultez la note explicative à droite, vous verrez qu'elle parle du cas où, en l'absence d'autre recours, une personne peut demander à un tribunal de définir ou de donner effet à un droit ou à une liberté individuelle.

J'ai bien peur que les tribunaux n'interprètent cet article 24 comme cette note explicative le fait. Autrement dit, en présence d'un autre recours, n'importe lequel, aucun de ces droits ne s'applique. Autrement dit, dans le cas d'une perquisition ou d'une saisie illégale, un individu peut toujours poursuivre l'agent de police. Cela n'a donc aucune influence sur le processus criminel: un autre recours existe. Or, telle n'est pas l'intention de cet article. Si j'ai bien compris, on veut remédier à la situation au moyen d'une déclaration et d'une injonction qui servirait à protéger ces droits; mais d'après la façon dont nos tribunaux ont interprété la déclaration des droits jusqu'ici, je pense qu'ils en déduiront que ces droits ne s'appliquent que dans ces situations particulières.

J'en ai peut-être discuté assez longuement, mais il existe un texte encore plus détaillé que vous pourrez lire si vous voulez retracer les origines de certains principes fondamentaux auxquels j'ai fait allusion.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vouliez-vous donner dès maintenant votre opinion sur les nominations à la magistrature ou si vous préférez attendre plus tard?

M. Ratushny: Je n'ai fait aucune mention des nominations à la magistrature dans mon mémoire. Cependant, j'ai examiné les dispositions du projet de à ce propos.

Je pense que la procédure proposée pour les nominations est assez encombrante et qu'elle risque d'entraîner des luttes politiques entre divers candidats qui se lanceraient dans une campagne, et il serait peut-être vraiment difficile de convaincre des personnes simplement de poser leur candidature. Il est arrivé dans le passé qu'on ait eu beaucoup de difficultés à persuader certaines personnes de postuler des postes à la Cour suprême du Canada, et avec cette nouvelle procédure qui est proposée, il sera probablement encore plus difficile de persuader les juristes les plus éminents d'assumer ce genre de responsabilités, car il en résulte souvent une perte importante de revenus et parfois le déménagement dans une autre partie du pays.

En ce qui concerne les nominations à la magistrature, je préfère personnellement la procédure adoptée en Angleterre, où ce n'est pas le cabinet qui fait les nominations, mais plutôt le Lord chancelier ou le premier ministre, suivant le tribunal visé. Je crois qu'on aurait plus de chance d'avoir des nominations non politiques qui conviendraient aux besoins du tribunal en question si le ministre de la Justice du Canada devait faire lui-même les nominations plutôt que le Cabinet; il me semble en effet que le ministre de la Justice, de par son prestige et sa position, ainsi que par les renseignements qu'il aura compilés en tant que ministre, sera davantage porté à faire de bonnes nominations plutôt que des nominations politiques.

Je tiens à préciser que je ne veux pas dire par là que les deux s'excluent mutuellement. En effet, une carrière politique peut,

[Texte]

career, in my opinion, can add a great deal of dimension to a potential judge's view of situations, understanding people and so on. That can help a great deal. The problem is where you have only a political background without broader legal experience and so on.

If I might, I will just make a brief comment on the reference to the appointment of the Chief Justice, and the tenure of office of judges and so on.

It has always seemed to me to be a good idea to make the terms of appointment of chief justices limited: in other words, to appoint a chief justice for a seven-year term, nonrenewable. In that way, you could have a chief justice coming in at a younger age, acting as chief justice for perhaps seven years and then retiring as chief justice, but continuing to sit as a puisne judge if he or she so wished and then have another person go and give it his best seven years, and so on. If you were going to do that, the constitution, I suggest, would be an appropriate place to include such a provision.

Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The first questioner will be Mr. Jarvis, followed by Senator Bird.

Mr. Jarvis: Thank you, Mr. Chairman. I would like to join you in thanking the witness for coming on such short notice and particularly for his ability to stimulate our thinking in this area.

• 1010

Professor, you point out quite accurately the distinction between what you term the fundamental principles in the criminal process and the rules of procedure and evidence. The difficulty is to make that distinction within certain areas—I think it has challenged academics for centuries, no doubt. What you are suggesting, in terms of incorporating principles of the criminal process, troubles me, because I believe the inclination when one gets into those difficult areas of is it a rule of procedure or is it a principle would be to lean in favour of the principle, to incorporate as much as you could. Therefore, we run into problem, not only of its being cumbersome but frankly we eliminate the flexibility that you point out as being necessary in terms of procedure.

Is that a danger? Is the distinction as difficult to make as I have always believed it to be? Or have I been overly influenced by some of the articles in law school journals, and so on, on this subject?

Professor Ratushny: No, I think your point is very well taken, it would, of course, require considerable restraint in trying to put together and to separate the principles from the specific rules. But if we look at the basics of our system and we start with the rule of law, the fact that the criminal process is really the criminal law defines the power of the state to interfere in the lives of individuals and the extent of that power. The specific procedures, and so on, define exactly what those limits should be.

Exactly where you draw that line, whether it should be a little more in favour of police powers or a little more in favour

[Traduction]

à mon avis, ajouter beaucoup de dimensions à la façon de voir d'un juge éventuel, à sa compréhension des gens, et ainsi de suite. Il peut y avoir là un grand avantage. Des difficultés surgiraient lorsqu'un candidat n'aurait qu'une expérience politique sans posséder d'expérience juridique étendue.

Si vous me le permettez, j'aimerais faire une brève observation sur la nomination du juge en chef et sur la durée du mandat des juges.

Il m'a toujours semblé préférable de limiter la durée du mandat des juges en chef; autrement dit, de nommer un juge en chef pour une période de sept ans non renouvelable. De cette manière, on pourrait avoir un juge en chef un peu plus jeune qui servirait pendant une période de sept ans, pour ensuite devenir juge puîné peut-être, et permettre ainsi à une autre personne de consacrer ses sept meilleures années à la tâche de juge en chef. Je pense que c'est dans la constitution qu'il conviendrait d'inclure une telle disposition, si c'est ce que vous voulez.

Je vous remercie beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): La parole est maintenant à M. Jarvis, qui sera suivi du sénateur Bird.

M. Jarvis: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais me joindre à vous pour remercier le témoin d'être venu à si bref préavis et d'avoir si bien su stimuler nos réflexions.

Vous établissez très justement, professeur, la distinction entre ce que vous qualifiez de principes fondamentaux de la procédure criminelle et les règles de la procédure et de la preuve. Il est cependant difficile d'établir cette distinction dans certains cas, et je pense que les spécialistes étudient ce problème depuis des siècles. Je suis un peu inquiet de vous entendre proposer d'intégrer des principes de procédure criminelle, car je crois que lorsqu'on en vient à déterminer s'il s'agit d'une règle de procédure ou d'un principe, on est plutôt porté à pencher en faveur du principe, et à en inclure le plus grand nombre possible. On rencontre donc des difficultés, non seulement parce que la procédure est encombrante, mais parce qu'on élimine vraiment ainsi la souplesse que vous jugez nécessaire dans la procédure.

Ce danger existe-t-il? La distinction est-elle aussi difficile à établir que je l'ai toujours cru? Ou me suis-je trop laissé influencer par certains articles parus dans les journaux de facultés de droit et d'ailleurs, à ce propos?

M. Ratushny: Non, je pense que vous avez tout à fait raison de dire qu'il faudrait faire preuve d'une très grande retenue au moment de distinguer les principes des règles mêmes. Mais si l'on examine les points fondamentaux de notre système en commençant par la règle de droit, on voit que la procédure criminelle est vraiment fondée sur le droit criminel, qui définit le pouvoir de l'État d'intervenir dans la vie des particuliers, et ce, dans quelle mesure. Les règles mêmes de la procédure définissent exactement quelles sont les limites de ce pouvoir.

Il reste ensuite à déterminer où placer la ligne de démarcation, c'est-à-dire jusqu'à quel point on doit pencher un peu plus

[Text]

of individual liberties, that is what the specific rules and procedures—the rules of evidence, and so on—do. But I think the basic principles flow from the rule of law. They are the basic principles that Dicey has laid down, the principle that in the case of a basic accusation it is for the Crown to present evidence for you to meet and not for you to show that you have not committed any offence—and so on.

It is a struggle, of course, but I think a struggle that has to be made, and I think you can end up with generally the basic principles of our system.

Mr. Jarvis: Let us use an example that is rather fashionable right now: entrapment. I am sure you have read the many articles that are now appearing almost daily on that issue. That is being treated by many authors as a principle.

Professor Ratushny: I would not consider that to be a basic principle.

Mr. Jarvis: Well.

Professor Ratushny: I would consider, though, that there are basic principles that are applicable to that, and one of them is the aspect of the rule of law as set out by Dicey that no man is above the law. Therefore, if a police officer commits an offence to get someone else to commit an offence, or counsels someone to commit an offence, that police officer is equally susceptible to a criminal charge because he is not above the law.

Mr. Jarvis: Yes.

Going to Clauses 24 and 25, you used as an example, I believe in terms of vagueness of charge, a section in the Official Secrets Act—many of which sections are offensive to me, quite frankly. No matter what you might incorporate in terms of principles, it would seem to me that Clause 25 would clearly abrogate anything you might have accomplished in incorporating those basic principles, because the words are almost identical with those used in various places in the Official Secrets Act—the peace and security of the public.

With that Clause 25, no matter how well the principles were enunciated, really in terms of the Official Secrets Act, for example—and there most likely are other statutes—we have accomplished nothing, have we?

Professor Ratushny: I agree with you; this was my point with respect to Clause 24, and you could apply it equally to 25. Our courts have a tradition of judicial restraint in interpreting constitutional provision and I do not think we need to provide them with any more hooks on which to escape applying the fundamental rights. If we want to include a bill of rights in the constitution, I think these kinds of provisions in 24 and 25 should not be included.

Mr. Jarvis: Not at all?

Professor Ratushny: No.

[Translation]

du côté des pouvoirs policiers ou un peu plus du côté des libertés individuelles, et ce sont les règles précises de la procédure et de la preuve qui servent de guide. Mais je pense que les principes fondamentaux découlent de la règle de droit. Ce sont les principes fondamentaux qu'a définis Dicey, notamment le principe suivant lequel, en cas de mise en accusation, c'est à la Couronne de présenter des preuves que doit réfuter l'accusé et non pas à l'accusé de démontrer qu'il n'a pas commis d'infraction, et ainsi de suite.

Il y a là un dilemme, bien sûr, mais je pense qu'il faut le résoudre et qu'on peut généralement aboutir aux principes fondamentaux de notre système.

M. Jarvis: Prenons comme exemple un crime assez à la mode actuellement, soit l'usage de la contrainte pour faire commettre un délit. Je suis persuadé que vous avez lu les nombreux articles qui paraissent presque quotidiennement à ce propos. Plusieurs auteurs considèrent qu'il s'agit là d'une question de principe.

M. Ratushny: Je ne dirais pas qu'il s'agit là d'un principe fondamental.

M. Jarvis: Bien.

M. Ratushny: Je penserais cependant que certains principes fondamentaux s'y appliqueraient, notamment l'aspect de la règle de droit comme la définissait Dicey et suivant laquelle personne n'est au-dessus de la loi. Par conséquent, si un agent de la paix commet une infraction par l'entremise d'un tiers, ou conseille à quelqu'un de commettre une infraction, cet agent de la paix est également passible d'accusation suivant le droit criminel, parce qu'il n'est pas au-dessus de la loi.

M. Jarvis: En effet.

En ce qui concerne les articles 24 et 25, vous avez utilisé comme exemple d'imprécision dans l'accusation, je crois, un article de la Loi sur les secrets officiels... je dois vous avouer que plusieurs de ces articles me choquent. Il me semble que, quels que soient les principes fondamentaux inclus, l'article 25 les abrogerait, car le libellé y est presque identique à celui qu'on a utilisé à plusieurs endroits dans la Loi sur les secrets officiels, notamment lorsqu'il est question de la sécurité et de la paix publiques.

Peu importe qu'on ait très bien défini les principes, on n'a rien accompli dans l'article 25, n'est-ce pas, en ce qui concerne la Loi sur les secrets officiels, par exemple, et probablement d'autres lois?

M. Ratushny: Je suis tout à fait d'accord; c'est justement ce que je disais au sujet de l'article 24, et il en va de même de l'article 25. Nos tribunaux ont de tout temps fait preuve de retenue dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles et je ne pense pas que nous devons leur fournir encore plus d'occasions d'éviter de mettre en application les droits fondamentaux. Si nous voulons éterniser une déclaration des droits dans la constitution, je pense qu'il ne faut pas ajouter en plus les dispositions des articles 24 et 25.

M. Jarvis: Pas du tout?

M. Ratushny: Non.

[Texte]

• 1015

Mr. Jarvis: All right; because I misinterpreted your earlier remarks about Clause 24. I thought you saw some basis, had it been interpreted the way you hoped it might be . . .

Professor Ratushny: Well, to extend it to the remedies of declaration and injunction: certainly that does no harm. Perhaps Clause 24 could be reworded so that it is not open to this interpretation.

But the whole history, the cases on the Bill of Rights, seems to indicate such an inclination on the part of the courts to avoid applying it that it seems to me we should not provide any more opportunities than absolutely necessary.

Mr. Jarvis: And Clause 25, you believe, could be eliminated entirely?

Professor Ratushny: Yes. That is going to be done anyway. I mean, if a judge sees the threat to some basic aspect of democracy by giving a certain interpretation to a certain right, there is no question but that will be taken into account.

Mr. Jarvis: My last question is related to your very brief comments about the appointment of judges, about which I, unfortunately, have had no experience whatsoever.

Would you elaborate on the provisions of the bill in terms of discouraging people from wanting their names to stand for appointment, because I am not quite sure what you meant by that in your brief comments.

Professor Ratushny: Well, I gather that the process contemplated would involve a nominating committee and could result in the House of Federation, in effect, ratifying certain appointments; and once you do that and put it into the whole area of public debate, you have an individual being required to reveal his background and perhaps come forward and talk about what his views are on this and that—you can have a general exploration, perhaps like some of the scenes we have seen in the States where people who are opposed to the appointment try to attack his character as much as possible and to bring up as many unfavourable things as possible while others attempt to defend it, and so on. A person is being, in effect, put on trial—there is the danger of that happening.

I think that there are good counsels, some of the best people whom you might want to attract to the court, who might take the attitude that “Really, I am not prepared to do that”. A lot of people require persuasion to accept these positions, anyway, and I think you might limit the scope of people available for appointment.

Besides, the process itself is distasteful, though you may have different views about that.

Mr. Jarvis: It is not the competitive nature of the process but the public nature of the proposed process that is offensive to some people, in your view?

Professor Ratushny: Yes.

Mr. Jarvis: It is not the fact that I may seek a nomination to the bench as opposed to several of my colleagues?

[Traduction]

Mr. Jarvis: Très bien; j'avais mal compris ce que vous aviez déclaré à propos de l'article 24. Si on en avait fait l'interprétation que vous souhaitiez, je pensais que, à votre avis, il y avait des raisons.

M. Ratushny: Il n'y a aucun problème si on prévoit des recours comme à un jugement déclaratoire et à une injonction. Peut-être faudrait-il modifier le libellé de l'article 24 afin que l'on n'en donne pas une telle interprétation.

Toute la jurisprudence relative à la déclaration des droits semble indiquer que les tribunaux ont tendance à éviter d'appliquer de telles mesures et il me semble que nous ne devrions pas fournir plus de possibilités que nécessaire.

Mr. Jarvis: Vous pensez que l'on pourrait supprimer l'article 25 dans sa totalité?

M. Ratushny: Oui. De toute façon, c'est ce que l'on va faire. Bien sûr, les juges vont veiller à ne pas interpréter certains droits d'une manière qui pourrait menacer certains aspects essentiels de la démocratie.

Mr. Jarvis: Ma dernière question aura trait aux brèves remarques que vous avez faites à propos de la nomination des juges; malheureusement, je n'ai aucune expérience à ce propos.

Vous dites que les dispositions du projet de loi auront pour effet de décourager ceux qui veulent porter leur nom sur des listes en vue de nominations; pourriez-vous me donner quelques explications à ce propos car je ne pense pas bien comprendre ce que vous voulez dire.

M. Ratushny: Je pense que l'on envisage de créer un comité des nominations et, de ce fait, la Chambre de la fédération pourrait se voir demander de ratifier certaines nominations; en agissant ainsi, et si l'on veut que les choses se déroulent au grand jour, les gens devront indiquer quelles sont leur formation et leurs antécédents, exprimer leurs opinions à propos de tel ou tel sujet et ainsi de suite. On pourrait connaître des scènes identiques à celles que l'on a pu voir aux États-Unis où les opposants à des nominations s'efforcent de présenter un candidat à la nomination sous l'aspect le plus défavorable possible alors que d'autres s'efforcent de le défendre et ainsi de suite. L'individu en question se trouve en fait en jugement; c'est ce qui risque de se passer.

Je pense que d'excellents avocats, parmi les meilleurs, préféreront ne pas être impliqués dans des situations de la sorte. Dans bien des cas, il faut de toute façon persuader les gens à accepter ces postes et je pense que l'on limiterait ainsi le nombre des candidats aux nominations.

En outre, le processus lui-même n'est pas des plus plaisants, mais peut-être avez-vous une autre opinion à ce sujet.

Mr. Jarvis: A votre avis, par conséquent, ce n'est pas ce caractère de compétition mais le fait que le processus se déroulera au grand jour qui gêne certains?

M. Ratushny: Oui.

Mr. Jarvis: Ce n'est pas le fait que je cherche à être nommé juge et que, ce faisant, je m'oppose à plusieurs de mes collègues?

[Text]

Professor Ratushny: Oh, no.

Mr. Jarvis: It is not that that you find offensive?

Professor Ratushny: Oh, no, indeed.

Mr. Jarvis: The possible notoriety, for example, is what you feel might be offensive to some good candidates?

Professor Ratushny: Right.

Mr. Jarvis: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Professor Ratushny.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Jarvis.

Senator Bird is next, followed by Miss MacDonald, Senator Neiman and Senator McIlraith.

Senator Bird.

Senator Bird: Thank you, Mr. Chairman.

Would you think that trial by jury should be included as a right?

Professor Ratushny: Yes.

Senator Bird: It is not in there.

Professor Ratushny: That is a good example, I think. I think that is basic to our . . .

Senator Bird: I gather that you think that the Human Rights bill should be entrenched?

Professor Ratushny: Well, this whole presentation is based on the assumption that it will be. What I am saying here is that I am assuming that it will be. However, you are asking me for my personal views as to whether it should be or not and, quite frankly, I see limited payoff, in practical terms, in the entrenchment of the Bill of Rights under our present judicial system and attitudes and traditions and so on.

I see nothing wrong with stating these principles and it may be that if they are properly stated and so on, our tradition could change; but the history of the Bill of Rights leads one to be pessimistic about these kinds of rights having any practical consequences.

Senator Bird: My third and last question is: I was interested in the idea of the Minister of Justice appointing the Supreme Court judges. Do you not suppose that probably the Lord Chancellor of England discusses it with the Cabinet and the Prime Minister?

• 1020

Professor Ratushny: When I was working with the Minister of Justice, I did some research into the systems of appointment in different jurisdictions. I have a letter from Sir Dennis Dobson, who is the Secretary to the Lord Chancellor, and perhaps I should read it into the record for your interest and possible use. Here is what he said:

All judicial appointments are normally made by The Queen although she of course accepts the name of the candidates recommended to Her by the Lord Chancellor

[Translation]

M. Ratushny: Oh non.

M. Jarvis: Vous ne pensez pas que cela soit gênant?

M. Ratushny: Oh non, absolument pas.

M. Jarvis: C'est cette question de la notoriété, par exemple, qui pourrait gêner certains candidats valables?

M. Ratushny: C'est exact.

M. Jarvis: Monsieur le président, je vous remercie. Je veux vous remercier également, monsieur Ratushny.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Jarvis.

Nous allons maintenant donner la parole au sénateur Bird qui sera suivi de M^{lle} MacDonald, du sénateur Neiman et du sénateur McIlraith.

Sénateur Bird, vous avez la parole.

Le sénateur Bird: Merci monsieur le président.

Pensez-vous que la possibilité d'être jugé devant jury devrait faire partie de la liste des droits?

M. Ratushny: Oui.

Le sénateur Bird: Cela ne se trouve pas là.

M. Ratushny: Je pense que c'est un bon exemple.

Le sénateur Bird: Je suppose que, à votre avis, la loi sur les droits de la personne devrait être consacrée dans la constitution?

M. Ratushny: Toute ma présentation est fondée sur l'hypothèse qu'il en sera ainsi. Cependant, vous me demandez un avis personnel à ce propos, et, en toute franchise, je dois dire que, d'un point de vue pratique, j'estime que la consécration dans la constitution de la déclaration des droits ne présentera que des avantages limités compte tenu de notre système judiciaire actuel ainsi que des attitudes du public, des traditions et ainsi de suite.

Pour ma part, je ne pense pas qu'il y ait de problème à ce que l'on affirme ces principes et, si cela était fait comme il convient, notre tradition pourrait changer; cependant, l'histoire de la déclaration des droits nous porte à être pessimiste quant aux conséquences pratiques de droits de cet ordre.

Le sénateur Bird: Ma troisième et dernière question sera la suivante. Il est une idée qui m'a intéressé à savoir celle selon laquelle le ministre de la Justice nommerait les juges de la Cour suprême. Ne pensez-vous pas que le Lord chancelier d'Angleterre discute de ces nominations avec les membres du cabinet et avec le premier ministre?

M. Ratushny: Quand j'ai travaillé avec le ministre de la Justice, j'ai fait certaines recherches sur les systèmes de nomination dans diverses juridictions. Aux fins du compte rendu, peut-être serait-il bon que je vous lise une lettre de Sir Denis Dobson, secrétaire du Lord chancelier. Cette lettre vous intéressera sûrement et vous sera peut-être utile. Voici ce qu'il me disait:

Toutes les nominations aux postes de juge sont normalement faites par la Reine bien que celle-ci accepte bien sûr les noms des candidats que lui recommande le Lord

[Texte]

or the Prime Minister. The Lord Chancellor is responsible for advising The Queen direct in the case of appointments to the High Court or the Circuit Bench, but in the case of appointments to the House of Lords and the Court of Appeal and as Lord Chief Justice, Master of the Rolls or President of the Family Division the recommendation is made by the Prime Minister. However, as in Canada, the Prime Minister will almost invariably accept the name recommended to him by the Lord Chancellor. Unlike the position in Canada, however, the Cabinet is in no way concerned with judicial appointments.

I should add that I had sent to him a copy of an article which I had written on the judicial appointments process in Canada and it has been published, if you are interested in having a look at it.

Senator McIlraith: Could you give us the reference?

Professor Ratushny: Yes. Volume I of the *Advocate's Quarterly*, 1977. It is the first article in the journal.

He goes on:

The Lord Chancellor's position, as of course you know, is anomalous in that, although he is a senior member of the Cabinet and goes out of office with the Government of which he is a member, he is also the head of the judiciary. In this respect his position is distinct from that of any other Minister and for a great many years now it has been accepted on all hands that the Lord Chancellor's recommendations for judicial appointments are not in any way actuated by political considerations. This has not always been so: indeed many of the appointments made by Lord Halsbury, who was Lord Chancellor at the beginning of this century, were widely criticized as rewards to lawyers who had supported the Conservative Party in the House of Commons. But there has been no trace of any criticism of this kind for many years and it is now accepted that appointments are made entirely on merit. One of the advantages in the Lord Chancellor's not having to rely on any formal consultative machinery is that, when the need arises, appointments can be made at short notice, without the delays which sometimes appear to occur in Canada.

In the article that I referred to that I had done, I refer to a quote from Mr. Lang's interview with Geoffrey Stevens in the *Toronto Globe and Mail*. What he said is that when we are discussing these in Cabinet, there can be hair all over the place and it can be anybody's hair. Of course, Mr. Basford has an advantage.

Nevertheless it indicates that the Minister of Justice cannot simply recommend an appointment to the Cabinet and expect it to go through automatically. There are all kinds of pressures and pulls and so on. It seems to me that the result of that is that there will be certain compromises made and so on, and delays in particular.

[Traduction]

chancelier ou le premier ministre. Le Lord chancelier est chargé de conseiller la Reine directement en ce qui concerne les nominations à la Haute cour ou à la Cour de circuit; cependant pour ce qui est des nominations à la Chambre des lords et à la Cour d'appel ainsi qu'au poste de président du Tribunal du Banc de la Reine, de Maître des rôles ou de Président de la division de la famille, c'est le premier ministre qui formule des recommandations. Comme au Canada, le premier ministre acceptera presque toujours les noms que lui recommande le Lord chancelier; cependant, contrairement à ce qui se passe au Canada, le cabinet ne s'occupe en aucune façon des nominations aux postes de juge.

Je dois ajouter que je lui avais envoyé un article que j'avais écrit à propos du processus de nomination des juges au Canada. Si vous êtes intéressé, cet article a été publié.

Le sénateur McIlraith: Pourriez-vous nous en donner les références?

M. Ratushny: Oui. Il se trouve dans le volume I de *Advocate's Quarterly*, 1977. Il s'agit du premier article du journal.

Il déclare ensuite:

Vous savez bien sûr que le poste de Lord chancelier est un poste extraordinaire. Le Lord chancelier compte parmi les membres les plus importants du cabinet; comme il est membre du gouvernement, il perd son poste si le gouvernement est défait et, d'autre part, il est également chef de l'ordre judiciaire. A cet égard, son poste se distingue de celui des autres ministres et, depuis bien des années maintenant, on estime que les recommandations du Lord chancelier en ce qui concerne les nominations aux postes de juge sont libres de toute considération politique. Il n'en a pas toujours été ainsi: bon nombre des nominations qu'avait faites Lord Halsbury, lord chancelier au début de ce siècle ont été largement critiquées comme étant en fait des récompenses à des hommes de loi qui avaient appuyé le parti conservateur à la Chambre des communes. Depuis bien des années maintenant, on n'a plus entendu de critiques de ce genre et on considère maintenant que les nominations se sont faites qu'en fonction du mérite du candidat. Le fait que le Lord chancelier n'ait pas à respecter de mécanismes formels de consultation a, entre autres, pour avantage de permettre que les nominations soient faites très rapidement, si nécessaire, sans aucun des retards qui semblent parfois survenir au Canada.

Dans l'article que je vous ai indiqué, j'ai fait allusion à ce que M. Lang a répondu à Geoffrey Stevens qui l'interviewait pour un article du *Globe and Mail* de Toronto. Il disait que les discussions au Cabinet à ce propos sont très âcres, on se crêpe le chignon et n'importe qui peut y perdre des cheveux. Bien sûr, M. Basford a un avantage.

Mais cela nous indique que le ministre de la Justice ne peut se contenter de recommander un candidat au Cabinet et s'attendre à ce que la nomination soit faite automatiquement. On peut faire toutes sortes de pressions. Il en résulte, à mon avis, que l'on fera donc certains compromis et ainsi de suite et cela entraîne des retards.

[Text]

I would consider it natural and proper and indeed extremely valuable for the Minister of Justice to consult his Cabinet colleagues, to have recommendations for members of Parliament and to broaden the consultative process as much as possible.

However, if the Minister of Justice could actually make the recommendation to the Governor in Council and have the appointment made there, for example, then you would speed up the process. And the Minister of Justice I think could be more closely in tune with the needs of the court and you would not be getting compromises based on—"well, what is wrong with him? He is a good man." Of course he is a good man, but the court really needs someone who knows something about criminal procedure and evidence, and this person has been a corporate commercial solicitor all of his career.

• 1025

I think there has been some general criticism of the Supreme Court of Canada in some criminal cases over the last few years. For example, there was an interpretation of a particular provision in the Doyle case which suggested that the Criminal Code said that when the person appears before a justice the justice shall put him to his election. Well, in practice, that is never done the first time because there are adjournments, remands, while the person has access to a lawyer and perhaps gets legal aid or makes arrangements for legal aid and so on. It may not be until the third appearance that the election is made. And if you are not a lawyer and you had this election put to you, you would be thoroughly confused in any event. If you had the election to be tried by a judge without a jury or a judge with a jury or by a magistrate, how would you elect to be tried? Can you imagine how a person would react to that after spending the night in the cells and being brought in the next morning? However, the Supreme Court of Canada read this section literally and said it must be done the first time.

So there was a flurry of decisions throughout the country whereby other courts had to interpret that provision as not really meaning what it meant and so on, and it can cause considerable consternation to the lower courts, to the provincial court judges who have to apply it on a day-to-day basis.

By way of contrast, the Ontario Court of Appeal, which has considerable expertise in criminal law procedure—people like G. Arthur Martin, Mr. Justice Martin; Mr. Justice Zuber, who has had considerable trial experience and is an expert in the area of evidence, and others—can provide these kinds of practical directions. What the Ontario Court of Appeal will frequently do, if there is a tough problem that is giving people trouble in the lower courts, is to sit a 5-person court and very often come out with the unanimous decision saying that if you are challenging for cause in jury cases, like the Hubbert case, these are the things that are to be considered, this is the manner in which it is to be done and so on, and the courts and counsel have guidance for the future.

Senator Bird: If I could I have a small supplementary on my last question, I do not mean to denigrate Canadian Ministers

[Translation]

J'estime naturel de la part du ministre de la Justice qu'il consulte ses collègues du Cabinet, qu'il invite les députés à lui formuler leurs recommandations et qu'il étende autant que possible le processus de consultation.

Cependant, si le ministre de la Justice pouvait formuler des recommandations au Gouverneur en conseil qui, par exemple, se chargerait de procéder aux nominations, le processus se verrait accéléré. Le ministre de la Justice pourrait mieux comprendre les besoins de la Cour et on n'en arriverait pas à des compromis de toute sorte. Supposons par exemple que l'on ait un candidat valable mais que la Cour ait besoin d'un spécialiste en procédures criminelles et en droit de la preuve, que le candidat ait été conseiller juridique d'une entreprise pendant toute sa carrière et ainsi de suite.

Ces dernières années, on a critiqué la Cour suprême du Canada à propos de certaines affaires criminelles. Ainsi, par exemple, dans le cas Doyle, l'interprétation d'une disposition laissait entendre que le Code criminel stipulait que lorsqu'une personne comparait devant un juge, celui-ci lui fait faire un choix. En pratique, ce choix n'est jamais fait lors de la première comparution car il y a ajournement ou renvoi pour permettre au prévenu de communiquer avec un avocat et d'obtenir au besoin de l'aide juridique ou de faire les démarches pour en obtenir. Ce n'est pas avant la troisième comparution peut-être que ce choix est fait. Si vous n'êtes pas avocat et si ce choix vous était offert, vous seriez dérouté de toute façon. Si vous avez le choix de vous faire juger par un juge sans jury ou par un juge avec jury ou par un magistrat, comment choisiriez-vous d'être jugé? Vous vous imaginez comment une personne peut réagir, après avoir passé la nuit en cellule, lorsqu'elle comparait le lendemain matin? Toutefois, la Cour suprême du Canada interprète cet article littéralement et stipule que ce devrait être fait lors de la première comparution.

Il y a eu, partout au pays, une foule de décisions permettant aux autres tribunaux d'interpréter cette disposition comme ne signifiant pas vraiment ce qu'elle dit, par exemple, et cela peut causer beaucoup de consternation dans les tribunaux inférieurs, chez les juges des cours provinciales qui doivent appliquer cette disposition quotidiennement.

Par ailleurs, la Cour d'appel de l'Ontario, qui a beaucoup de compétence en procédures de droit criminel et des personnes comme le juge G. Arthur Martin, le juge Zuber qui a une énorme expérience et qui est expert en matière de témoignage et d'autres encore, peuvent donner une orientation pratique. Ce que fait fréquemment la Cour d'appel de l'Ontario, lorsqu'un problème est difficile pour les tribunaux inférieurs, c'est de faire siéger cinq personnes pour en arriver à une décision unanime stipulant, si on cherche des motifs de récusation, comme dans la cause Hubbert, les choses qu'il faut examiner, la façon dont cela doit se faire, etc. afin que les tribunaux et l'avocat sachent comment agir à l'avenir.

Le sénateur Bird: Me permettez-vous une courte question supplémentaire à ma dernière question. Je ne veux d'aucune

[*Texte*]

of Justice in any way but the Lord Chancellor of England does seem to have a very special status which tradition has not given our Ministers of Justice.

Professor Ratushny: Yes, I would think that is a good point. What I would like to see develop though is a tradition of impartiality in judicial appointments and that aspect of the Minister of Justice's role could be developed in that direction, just as it is in relation to prosecutions. The Minister of Justice in Canada, the Attorney General must make the ultimate decision as to whether or not a prosecution is to take place, and the Cabinet does not make that decision collectively. In other words there are certain things in which the Attorney's-General role, even in Canada, or the Minister of Justice's role is special. I think there has developed over the past decade or so an increasing tradition, through formal consultation with the Canadian Bar Association Judicial Committee and by other mechanisms which have been developing, towards more impartiality in judicial appointments. There are cross-party appointments. You know what I am talking about, a person who is prominent and visible as a member of another political party other than the one in power, and there are frequent examples now of people being appointed by the other government.

Senator Bird: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator Bird. Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman. Professor Ratushny, I would like to come back, if I have the time, to the method of appointments of judges of the Supreme Court, but first of all I want to refer you to the comments that you made about Section 7 and the reservations that you have expressed, and then go on from that to Section 8, which causes me even greater concern. I would like to get your reaction to this. I have raised the question before and I am trying to get as broad a response as possible to such a need. What I am wondering about with Section 8 is the meaning and effect of Section 8 when it refers specifically to citizens. Does it in fact constitutionize a distinction between landed immigrants and citizens of Canada which we have not had heretofore? If so, one has to look at all the people who have been in Canada, whether for a three-year period prior to the time that they can become citizens or many of those who have lived here for many years, who have felt that they have had the right to move and take up residence in any province in Canada; who have felt they have had the right to acquire property and who have, to all intents and purposes been treated as Canadian citizens except, perhaps, for the basic right to vote. Now, it seems to me, if this were to be constitutionalized, many of the rights that we have hitherto accorded this category of people are going to be denied them.

• 1030

Professor Ratushny: I can certainly appreciate your reservation. However, I am afraid that I have not really analysed or thought about this and I really have nothing to contribute. I am sorry.

[*Traduction*]

façon dénigrer les ministres canadiens de la Justice, mais le grand chancelier d'Angleterre semble jouir d'un statut très spécial, que la tradition n'a pas accordé à nos ministres de la Justice.

M. Ratushny: Oui, c'est juste. J'aimerais que nous ayons une tradition d'impartialité dans les nominations judiciaires et cet aspect du rôle du ministre de la Justice pourrait se développer dans ce sens, comme c'est le cas en matière de poursuite. Le ministre de la Justice du Canada et le procureur général doivent décider finalement s'il y aura ou non poursuite, le Cabinet ne prend pas cette décision, collectivement. Autrement dit, le rôle des procureurs généraux, même au Canada, ou celui du ministre de la Justice, est spécial dans certains cas. Au cours de la dernière décennie par exemple, par le biais de consultations formelles avec le comité judiciaire de l'Association du barreau canadien et par d'autres mécanismes adoptés nous nous sommes acheminés de plus en plus vers cette impartialité en matière de nominations judiciaires. Il y a, par exemple, les nominations de membres de partis adverses, vous savez ce que je veux dire, une personne bien connue, membre d'un autre parti politique que celui au pouvoir, peut être nommée. Il y a toutes sortes d'exemples de personnes nommées par l'autre gouvernement.

Le sénateur Bird: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci sénateur Bird. Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président. Monsieur le professeur Ratushny, j'aimerais revenir, si nous en avons le temps, à la façon dont les juges sont nommés à la Cour suprême. Mais je voudrais tout d'abord vous référer aux remarques que vous avez faites concernant l'article 7 et aux réserves que vous avez exprimées. Nous pourrions ensuite passer à l'article 8 qui m'inquiète davantage. J'aimerais connaître votre réaction. J'ai déjà soulevé cette question et j'essaie d'obtenir une réponse aussi détaillée que possible. Je me demande quels sont la signification et l'effet de l'article 8 qui a trait précisément aux citoyens. Est-ce qu'il établit une distinction entre les immigrants reçus et les citoyens du Canada, distinction qui n'existait pas auparavant? Dans l'affirmative, il faudrait tenir compte de toutes les personnes qui sont au Canada, que ce soit pour la période de trois ans avant qu'elles ne deviennent citoyens du Canada, ou du grand nombre de celles qui vivent au pays depuis bien des années et qui ont cru avoir le droit de démissionner pour élire domicile dans une ou l'autre province du Canada, qui ont cru pouvoir acheter des biens et qui, à toutes fins pratiques, ont été traitées comme des citoyens canadiens, sauf peut-être pour le droit fondamental de voter. Si ce devait être inséré dans la constitution, il me semble qu'un grand nombre de droits que nous avons jusqu'à maintenant accordés à cette catégorie de personnes leur seraient maintenant refusés.

M. Ratushny: Je comprends très bien vos réserves. Toutefois, je n'ai pas vraiment analysé ni songé à cette question, je ne saurais vraiment vous répondre. Excusez-moi.

[Text]

Miss MacDonald: Perhaps you would take a look at that.

Professor Ratushny: Yes, sure. I would be glad to do that, but I am afraid I could not give you an intelligent comment right now.

Miss MacDonald: Just to further that, perhaps you could look at it and give us your opinion on it. We went through a long discussion at the time that the immigration bill . . .

Professor Ratushny: Yes.

Miss MacDonald: . . . was before the House and before a committee, whether or not there should be any limitation of time period in which people coming into this country might be expected to live in a certain province or take up residence in a certain place and remain there; that part of the bill was not acceptable, eventually, to the government or to the Commons, but it seems to me that we are building in a much longer period now. That is one of the interpretations that could be drawn from this proposed section.

The question with regard to the appointment of Supreme Court judges is one which, I think, is causing us all a lot of difficulty. There has been discussion of different methods of appointment, or the need perhaps for a change in the method of appointment for some time now; this bill does not raise it for the first time. It was discussed at the First Minister's conferences back in 1968 and there was a very involved procedure set forward at the time of the Victoria Conference. I think the basic reason for this is that there is a feeling in the country, certainly at the provincial level, that somehow or other, judges must not only do right on behalf of both levels of government, but seem to do right and that, as long as there is any kind of suspicion or any kind of question or doubt in the minds of one level of government, particularly when constitutional matters are being dealt with, that doubt has to be resolved. Do you think that is a fair interpretation of why changes in the method of appointment are being suggested? Do you think that in itself is legitimate?

Professor Ratushny: Yes, indeed, I think the credibility of the court in deciding constitutional issues is crucial if it is to be a final arbiter. If you are going to have a court in which the provinces do not have confidence to bring constitutional issues for resolution, then that is going to distort the negotiations and the so-called co-operative federalism aspects as well. I think it is important that there be a Supreme Court of Canada in which the provinces have confidence; to which they can refer constitutional issues, see them resolved and not subsequently feel that well, there is a centralist bias or something like that in the court. That is crucial.

I think, however, that you may create more problems than you solve by this kind of approach, because if you start making regional appointments on the basis of political discussions and debates and so on, you are going to change the Supreme Court of Canada into an arbitration board where you have so many nominated from the other side. And you will not even have an impartial chairman, presumably, depending on the luck of the draw.

[Translation]

Mlle MacDonald: Vous pourriez peut-être examiner cela.

M. Ratushny: Certainement, j'en serais heureux, mais j'ai bien peur de ne pouvoir vous donner un commentaire intelligent à ce moment-ci.

Mlle MacDonald: Après avoir examiné la question vous pourriez peut-être nous donner votre opinion. Nous en avons longuement discuté au moment où le bill concernant l'immigration . . .

M. Ratushny: Oui.

Mlle MacDonald: . . . était devant la Chambre et le Comité, pour savoir s'il devait y avoir ou non une limite de temps pendant laquelle les personnes arrivant au pays devraient demeurer dans une province ou élire résidence dans un certain endroit et y demeurer. Cette partie du bill n'a pas été acceptée éventuellement par le gouvernement ou la Chambre des communes. Toutefois, il me semble que nous prévoyons ici une période beaucoup plus longue. C'est une des interprétations que nous pourrions déceler dans ce projet d'article.

La question de la nomination des juges de la Cour suprême nous cause à tous beaucoup de problèmes. Différentes méthodes de nomination ont été débattues de même que le besoin peut-être de changer la façon dont cela s'est fait depuis un certain temps. Ce bill-ci ne soulève pas cette question pour la première fois. Elle a déjà été discutée aux conférences des premiers ministres en 1968 et une procédure très complexe a été élaborée au moment de la conférence de Victoria. La raison fondamentale derrière tout cela, c'est qu'il y a eu au pays, certainement au niveau provincial, l'impression que d'une façon ou d'une autre les juges doivent non seulement rendre la justice au nom des deux paliers de gouvernement, mais donner également l'impression de ce faire et, dans la mesure où il y a des soupçons ou des doutes dans l'esprit d'un palier de gouvernement, surtout lorsque des questions constitutionnelles sont en jeu, ce doute doit être dissipé. Croyez-vous que ce soit une interprétation juste des raisons pour lesquelles les changements dans la façon de nommer les juges sont proposés? Croyez-vous que ce soit légitime en soi?

M. Ratushny: Certainement. Je crois que la «crédibilité» du tribunal qui décide des questions constitutionnelles est essentielle s'il doit être le dernier arbitre. Si vous avez, pour présenter leurs questions constitutionnelles à résoudre, un tribunal en qui les provinces n'ont pas confiance, les négociations en seront gênées de même que les aspects de soi-disant fédéralisme coopératif. Il est important, à mon avis, qu'il y ait une Cour suprême du Canada en laquelle les provinces ont confiance et à qui elles peuvent s'adresser pour obtenir des solutions en cas de problèmes constitutionnels, et ne pas sentir qu'il y a dans cette cour une tendance centraliste ou quelque chose du genre. C'est extrêmement important.

Je crois, toutefois, que vous pouvez créer plus de problèmes que vous n'en résoudrez. Si vous vous lancez dans des nominations régionales sur la base de discussions et de débats politiques, par exemple, vous allez changer la Cour suprême du Canada en une commission d'arbitrage qui comptera un certain nombre de personnes nommées par chaque partie. Et vous risquez même de ne pas avoir un président impartial; tout dépendrait alors des personnes choisies.

[Texte]

• 1035

It seems to me that the best way of ensuring that is to go back to the basic traditions of our judiciary, of complete independence and getting the best possible lawyers there, people who understand that and who are professionals in the sense of trying to assess the law and make good judicial decisions.

Miss MacDonald: I think we are all trying to arrive at the same goal. It is the means of getting there that is the stumbling block.

Professor Ratushny: Yes; but one of the things which I think could help a great deal is appropriate informal consultation between the Minister of Justice and the Attorney General of the province from which an appointment is going to come.

It is required that there be three from Quebec but there is a tradition that there be three from Ontario and one from the West, and so on. If the Minister of Justice, prior to making the appointment, consults fully with the provincial Attorney General and there is agreement on a short list, at least, of people who are appropriate, that both of them would have confidence in, then you do not get these kinds of concerns...

Miss MacDonald: That is right.

Professor Ratushny: ... and it seems to me that if the Minister of Justice can make the appointment rather than requiring the Cabinet to do so, then you give the Minister of Justice greater power to deliver to the provincial Attorney General the consensus that they may have reached.

Miss MacDonald: But go back a step—but first of all, let me say that I do not agree with the regionalization of the court, in the sense of writing in that one shall come from each province or whatever it might be: I do not like that approach. But I am trying to figure out what is the best method of channelling the names of eminent citizens who could fulfil these responsibilities in the court so that they will be the ones considered acceptable at both levels of government.

You said that the Minister of Justice should consult with the Attorney General. But, prior to that, should there be a bank of names? Should they have been screened by their peers? By what method should they have been arrived at? The committee of the Canadian Bar dealing with the constitution has made certain proposals in this regard.

Professor Ratushny: Well, in this article to which I referred earlier, there is a pretty full description of the method of gathering names and the process, and so on.

The range of people who can be considered is, of course, limited by the provision in the Judges Act that a person must have been a member of the Bar for at least ten years. So you are generally looking at someone, say, from around the age of 40 and, since the retirement age for many courts is 70 and 75 for others, usually you are looking at around 60 or so as the upper limit, although these are just practical sort of things. So you are limiting the range of lawyers who could be considered to those.

[Traduction]

A mon avis, la meilleure façon de s'en assurer est de revenir aux traditions fondamentales de notre système judiciaire, à savoir une indépendance complète et les meilleurs avocats possibles, c'est-à-dire des personnes qui seront capables de comprendre cela et qui seront parfaitement expérimentées pour interpréter les lois et rendre des jugements équitables.

Mlle MacDonald: Nous poursuivons tous le même but, mais avec des moyens différents.

M. Ratushny: Certes, mais j'estime qu'une bonne consultation officielle entre le ministre de la Justice et le procureur général de la province dont la nomination est originaire permettrait de faciliter considérablement la tâche.

Il faut qu'il y ait trois juges du Québec, mais la tradition veut également qu'il y en ait trois de l'Ontario, un de l'Ouest, etc. Si, avant de procéder à ces nominations, le ministre de la Justice consulte pleinement le procureur général de la province pour se mettre d'accord sur un nombre minimum de candidats appropriés et compétents, on n'aurait pas ce genre de problème.

Mlle MacDonald: C'est exact.

M. Ratushny: Et si le ministre de la Justice peut procéder à ces nominations sans passer par le Cabinet, il est alors mieux en mesure de faire part au procureur général provincial du consensus qui s'est dégagé.

Mlle MacDonald: Revenons un peu en arrière... tout d'abord, je ne suis pas d'accord avec le principe de la régionalisation de la Cour suprême dans la mesure où il est stipulé qu'un juge viendra de telle ou telle province; je n'aime pas du tout cette méthode. J'essaie donc de trouver quel serait le meilleur moyen de faire connaître le nom de citoyens éminents qui seraient en mesure de s'acquitter des responsabilités confiées à un juge de la Cour suprême et qui seraient susceptibles d'être acceptés par les deux niveaux de gouvernement.

Vous avez dit que le ministre de la Justice devrait consulter le procureur général. Toutefois, avant cette consultation, pensez-vous que l'on devrait constituer une banque de noms? Faudrait-il que les candidats choisis aient déjà été sélectionnés par leurs pairs? Quelle serait alors la meilleure méthode pour y parvenir? Le comité du Barreau canadien chargé d'étudier la constitution a fait certaines propositions à cet égard.

M. Ratushny: L'article dont j'ai parlé tout à l'heure donne une description détaillée de la méthode qui pourrait être utilisée.

Le choix des candidats possibles est évidemment limité par les dispositions de la Loi sur les juges qui veulent qu'un candidat doit avoir été membre du Barreau canadien pendant au moins dix ans. En conséquence, les candidats possibles sont généralement dans la quarantaine et, étant donné que l'âge de la retraite pour beaucoup de tribunaux est de 70 ans et, pour d'autres, de 75, l'âge maximum doit être à peu près de 60 ans. Ce sont des considérations pratiques dont il faut tenir compte et qui limitent le choix de candidats possibles.

[Text]

Now, within that range, the Minister of Justice has, at least since Mr. Lang's term, on a comprehensive basis asked lawyers to regularly and on an ongoing basis submit names of any persons who they think should be considered for judicial appointment. In addition, there is a special adviser to the Minister who, on a full-time basis, goes around talking to chief justices, members of the Bar by virtue of their positions, treasurers of law societies, officers of the Canadian Bar Association and so on, asking for names—just the names of people who should be considered—and also asking for reactions and comments to those names, so that, with respect to particular names, information is gathered.

Once that is done, the Minister will compile a short list of people to consider for a particular vacancy as it occurs and submit those names to the Canadian Bar Association judicial committee, which then reports back to the Minister that these people are either well-qualified, qualified or not qualified. It is at that point that the Minister makes a decision as to whom he will recommend to Cabinet.

• 1040

Miss MacDonald: But the point in all this is that this is pretty much the process now.

Professor Ratushny: Yes.

Miss MacDonald: And it has not met this question of the court's being perceived as being totally impartial as regards the provincial and federal levels of government—in our eyes. Is spelling that out, is writing it into something, going to improve the situation? Or are we going to have to do something more than that?

Professor Ratushny: No, I do not think that detailed process need spelled out. I would suggest, though, that if the Minister of Justice did have the kind of role that I have suggested the consultation process would be enhanced—the consultation with the provincial attorneys general. In the past, as an adviser, I have gone to attorneys general for this very purpose and asked them for names and their comments on people, and so on, so the Minister, when selecting judges, has often known what this particular attorney general thinks of this individual. Of course, all these comments were kept in strict confidence, and still are. But the problem is that Supreme Court appointments do not occur that often, so that from one part of the country you might not have an appointment for a long period of time and maybe the Supreme Court appointments have not caught up with this process in some regions. For example, from the East Coast, Mr. Justice Ritchie would have been appointed a long, long time ago.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think we will have to move on, Miss MacDonald.

Miss MacDonald: I will come back again.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

I have Senator Neiman, Mr. Beatty, Senator McIlraith and Mr. Caccia, I suspect that is about all we will have time for,

[Translation]

Dans le cadre de ces limites, M. Lang, depuis qu'il est ministre de la Justice, a déjà demandé aux avocats de lui soumettre régulièrement le nom des personnes susceptibles d'être envisagées pour une nomination dans la magistrature. De plus, un conseiller spécial du ministre consulte régulièrement les juges en chef, qui sont membres du Barreau canadien de par le poste qu'ils occupent, les trésoriers des sociétés de droit, les agents de l'Association du Barreau canadien, etc., et leur demande de lui soumettre le nom des personnes susceptibles d'être candidates et de lui faire part de leurs réactions vis-à-vis des noms qui sont déjà soumis.

Ensuite, le ministre dresse une courte liste des personnes à considérer lorsqu'une vacance se produit et il soumet ces noms au comité juridique de l'Association du Barreau canadien, lequel comité doit faire savoir au ministre si ces personnes sont qualifiées ou non. Ce n'est qu'alors que le ministre choisit le nom de celui qu'il va recommander au Cabinet.

Mlle MacDonald: Toute cette méthode est assez semblable au processus actuel.

M. Ratushny: En effet.

Mlle MacDonald: Et cela ne règle toujours pas la question de savoir si la Cour suprême est perçue comme un tribunal tout à fait impartial à l'égard des gouvernements fédéral et provinciaux. Est-ce que le fait de mettre cela noir sur blanc va améliorer la situation? Avons-nous même l'intention d'aller plus loin?

M. Ratushny: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de coucher par écrit tout ce processus. J'estime cependant que si le ministre de la Justice pouvait jouer le rôle que j'ai suggéré tout à l'heure, le processus de consultation s'en trouverait grandement amélioré, et je veux parler de la consultation avec les procureurs généraux provinciaux. A titre de conseiller, je me suis souvent rendu, dans le passé, auprès des procureurs généraux pour leur demander justement de nous soumettre des noms et de nous faire leurs commentaires sur les noms figurant déjà sur la liste. En conséquence, le ministre, lorsqu'il choisit des juges, sait généralement ce que tel ou tel procureur général provincial pense de la personne en question. Tous ces commentaires restent bien sûr confidentiels. Le problème est que les nominations à la Cour suprême ne sont pas tellement fréquentes et il peut arriver qu'une certaine région du pays n'y soit pas représentée pendant une longue période. Par exemple, le juge Ritchie, de la côte est, aurait pu être nommé il y a très longtemps.

Le coprésident (M. MacGuigan): Excusez-moi, mademoiselle MacDonald, mais je dois donner la parole au sénateur Neiman.

Mlle MacDonald: Pouvez-vous m'inscrire pour un autre tour?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

J'ai sur ma liste les noms de la sénatrice Neiman, de M. Beatty, du sénateur McIlraith et de M. Caccia. Le professeur

[Texte]

we shall see how it will go, since Professor Ratushny has to leave for his class. I will try to get Senator Roblin in too.

Senator Neiman.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I did not realize that I had indicated I would ask a question, but now that I am here, I shall. I will be very brief.

I am sorry I missed what I hope was very few of the opening remarks of Professor Ratushny, but I have read the letter he wrote to the Chairman. Professor Ratushny, if we manage to draft a bill of rights for incorporation into our constitution, would you prefer to see it spare and concerned principally with general principles rather than spelling out in great detail various protections for the individual? Would you prefer to see some of the procedural protections that you were referring to—or lack of protections because of interpretations in the law and provisions in our Criminal Code—reserved for other statutes such as, probably, a more effective and better-drawn Criminal Code?

Professor Ratushny: No, I would prefer to see the principles in a constitutional document and the specifics—statutory procedures and rules, and so on—in a criminal Code.

Senator Neiman: Right. Just how do you feel about the type of bill of rights that has generally been proposed? Do you like that type of detail? You have pointed out that it is insufficient and you feel it is incomplete with some details, but that is the type of document you would like to see us achieve.

Professor Ratushny: No, I think if you are entrenching a bill of rights this is the level at which it should be pitched, the right to be secure against unreasonable searches and seizures, yes.

But what I am saying is that there are others at this same level of generality: protection against double jeopardy, the right to a specific accusation of criminal offences, and so on. In fact, some could be taken out. This right against self-incrimination I think could be removed completely.

Senator Neiman: But if we were to agree generally on such a document here, do you think before it received final approval of Parliament that it should be referred to, say, a committee of the Bar Association to examine the precise wording and to advise us on the interpretations that may have been made in the courts so that we will not be caught up in these cross currents...

Professor Ratushny: Yes, indeed, I think that is a good idea. That would be a practical way of following through on this. The Law Reform Commission, for example, might be asked for comments or a Bar committee, I think that is a good idea.

[Traduction]

Ratushny devra nous quitter tout à l'heure pour aller donner un cours, mais j'espère que nous aurons quand même le temps de donner la parole au sénateur Roblin.

Madame la sénatrice Neiman.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je ne me souviens plus d'avoir demandé la parole. Toutefois, maintenant que je l'ai, je vais en profiter. Je serai brève.

Je regrette beaucoup de ne pas avoir entendu une partie des remarques préliminaires du professeur Ratushny, mais j'ai lu la lettre qu'il a adressée au président. Monsieur le professeur, si une déclaration des droits doit être consacrée par notre Constitution, pensez-vous qu'elle devrait être très concise et n'énoncer que des principes généraux, plutôt que de détailler les différentes garanties accordées à chaque individu? En d'autres termes, préféreriez-vous que le détail de ces garanties figure dans d'autres lois, comme ce pourrait être le cas avec un Code criminel mieux rédigé et plus efficace?

M. Ratushny: Je préférerais que les principes fondamentaux de cette déclaration des droits figurent dans un document constitutionnel, mais que le détail, c'est-à-dire les procédures et les règlements statutaires, soient contenus dans le Code criminel.

Le sénateur Neiman: Bien. Que pensez-vous de la déclaration des droits qui nous a été proposée? Êtes-vous d'accord avec tous les détails qu'elle contient? Vous nous avez déjà dit qu'elle vous paraissait incomplète à certains égards, mais que c'était quand même le type de document que vous aimeriez voir consacrer par la Constitution.

M. Ratushny: Si vous voulez vraiment consacrer une déclaration des droits dans la Constitution, il faut qu'elle soit aussi détaillée que cela et qu'elle mentionne, notamment, le droit d'être protégé contre des perquisitions et des saisies injustifiées.

J'estime toutefois que d'autres droits méritent d'être mentionnés, tout en conservant le même degré de généralité; il s'agit de la protection contre le risque d'être condamné deux fois pour le même délit, du droit à une accusation spécifique pour des délits criminels, etc. En fait, on pourrait éviter d'en mentionner certains et, à mon avis, la protection contre l'auto-incrimination ne devrait pas y figurer.

Le sénateur Neiman: Si nous voulons nous mettre d'accord sur un document comme celui-ci, pensez-vous qu'il devrait être soumis à un comité de l'Association du Barreau canadien, avant de l'être au Parlement, afin que ce comité en étudie soigneusement le libellé et nous fasse part des interprétations qui ont déjà pu être faites par les tribunaux, ce qui nous évitera certains problèmes?

M. Ratushny: Oui, en effet, je crois que c'est une bonne idée. Ce serait une façon pratique de poursuivre dans cette voie. Par exemple, on pourrait peut-être demander à la Commission de réforme du droit ou à un comité du Barreau de donner son avis. Je crois que c'est une bonne idée.

[Text]

Senator Neiman: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator Neiman. Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Thank you very much, Mr. Chairman. I must first of all confess that when it comes to constitution writing, I have no expertise whatsoever, but when it comes to the Supreme Court, I have less than I have in the rest of the constitution. It would be very valuable, I think, to have an answer to a couple of very simple layman's questions in trying to clarify my own thoughts on this.

I think you have made a very good argument in terms of the need to prevent the "small" politicization of the court selection process. I think there is a great deal of merit in what you had to say about the process of ratification in the House of the Federation, for example. I would hate to see a situation where people whose office should leave them uncontaminated by partisanship, would have to be raked over the coals for some sort of a possible partisan ratification procedure.

I was interested in your comments in response to Miss MacDonald about present procedures which are followed, where there is some consultation now with provincial attorneys general. Is that a very recent development or is this something that has been done traditionally, for many years?

Professor Ratushny: I am sorry, I cannot really say. Until Mr. Lang's period, I think, any consultation which occurred would have been informally and directly by the minister. I know that Mr. Turner, as Minister of Justice, gave considerable time to judicial appointments personally. He would phone people personally and consult and so on.

When Mr. Lang came into that role, the Judges Act was amended to create a number of new positions and there were a few outstanding and so on. There were just so many to be made and so many seen in the future and so on, that he decided that it should be done on a regular and comprehensive basis; that was when a person came to fill that role on a full time basis, so it was done more comprehensively. I do not know if that helps you in terms of historical development but I think that is a major step at least.

Mr. Beatty: If anything, though, we have moved in the direction of broadening provincial participation or provincial input in the selection of judges, I gather from what you say.

Professor Ratushny: My view is that the more information you get, the more views you can get, the more names you can get for consideration, the better, at the start. Then, when it comes down to the actual choice, there are a few more specific considerations that come into play: the views of the Chief Justice, in terms of the needs of the court, will be important; the views of the Bar in terms of the needs of the court; if you have an appeal court where everyone has been appointed directly from the Bar and no one has had trial experience, then I think it is important that at the next appointment a judge who has had trial experience be elevated to the Court of Appeal and so on; on an appointment to the Supreme Court of Canada, I think it is very important that the Attorney General

[Translation]

Le sénateur Neiman: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Neiman. Monsieur Beatty.

M. Beatty: Merci beaucoup, monsieur le président. Je dois d'abord avouer que pour ce qui est de rédiger des constitutions, je n'ai absolument aucune expérience; mais quand il s'agit de la Cour suprême, j'ai encore moins de connaissances qu'en matière constitutionnelle. A mon avis, il serait très utile que le profane que je suis obtienne réponse à quelques questions simples afin de préciser sa pensée.

Vous avez très bien illustré la nécessité d'éviter la politisation dans le processus de sélection des juges. Vos vues sur le processus de ratification à la Chambre de la Fédération, par exemple, sont à mon avis très valables. Je ne voudrais pas que des personnes qui ont évité le chauvinisme au cours de leur mandat se trouvent dans une situation délicate à cause d'un processus de ratification plutôt chauvin.

La réponse que vous avez donnée à M^{lle} MacDonald à propos de la procédure actuelle où l'on constate une certaine consultation avec les procureurs généraux des provinces m'a intéressé. Est-ce là une pratique récente ou cela se fait-il régulièrement depuis de nombreuses années?

M. Ratushny: Je suis désolé, je ne puis vraiment dire. Jusqu'à la venue de M. Lang, je crois que toutes les consultations se faisaient officiellement et directement par le ministre. Je sais que M. Turner, lorsqu'il était ministre de la Justice, consacrait personnellement beaucoup de temps à la nomination des juges. Il téléphonait lui-même aux gens et consultait ici et là.

Quand M. Lang accepta ce poste, il fit modifier la Loi sur les juges pour créer un certain nombre de nouveaux postes, d'autres étant laissés libres. On devait faire tellement de nominations et tellement d'autres étaient prévues dans l'avenir qu'il a décidé que ce processus devrait se faire régulièrement et globalement; c'est alors que quelqu'un, occupant un poste permanent, fut chargé de procéder à toutes ces nominations. Je ne sais pas si cela peut vous aider à comprendre l'évolution de cette question, mais je crois que ce fut une étape importante.

M. Beatty: Quoiqu'il en soit, d'après vous, nous avons graduellement accru la participation provinciale dans le choix des juges.

M. Ratushny: A mon avis, plus on obtient de renseignements, d'opinions ou de noms de candidats possibles, mieux cela vaut. Quand on en vient au choix final, quelques autres considérations entrent en jeu: l'opinion du juge en chef et du Barreau est importante, compte tenu des besoins de la Cour; s'il s'agit d'une cour d'appel où tous les candidats choisis sont issus du Barreau et où personne n'a eu l'expérience antécédente des procès, il est alors important de nommer à cette cour d'appel un juge ayant déjà eu l'expérience des procès; quand il s'agit d'une nomination à la Cour suprême du Canada, il est très important que le procureur général de la province ait confiance en la personne choisie. Alors, de nombreux facteurs entrent en jeu.

[Texte]

of the Province have confidence in the particular appointment. So, you know, different considerations would come into play.

Mr. Beatty: You talked in one of your responses in your presentation about the possibility that the provisions in Bill C-60 could encourage almost campaigning for appointment to the court. To what extent is it the case now that there is preaching for a call among lawyers. Is this a factor at all?

Professor Ratushny: Yes, it is. It has occurred . . .

Miss MacDonald: You can see that is not a lawyer!

Mr. Beatty: I certainly confess my ignorance.

Professor Ratushny: There are some very distasteful aspects to it. When you get a judge on a lower court bench starting a campaign to be appointed to a higher court, this can cause . . . You know, politicians cannot call judges but there is nothing to prevent judges from calling politicians.

Senator McIlraith: Hear, hear!

Professor Ratushny: I am sorry. Mr. Basford made a speech to the Canadian Bar Association in Winnipeg, two or three years ago, and said that he did not like lawyers starting campaigns for themselves to be appointed to the bench and that, indeed, there have been lawyers who were specifically not appointed because of having done that.

• 1050

Mr. Beatty: That may explain why Larry Zolf is not in the Senate yet either; he has been campaigning perhaps too hard for appointment.

Obviously the rationale for institutionalizing provincial consultation and input in the appointment of Supreme Court justices is attempting to address a concern that the Supreme Court is not responsive to provincial interests and that it is essentially an instrument of the federal authority. In your judgment, is there an historical justification for concern that the Supreme Court has been biased in favour of the federal government at the expense of the provinces? I realize this may put you in a difficult position, too, in that most lawyers who have appeared before us have gone out of their way to stress that the Supreme Court were really very nice fellows.

Professor Ratushny: Well, I think what is important is the perception of the provinces, even if there is no bias, as you put it, or a tendency to centralization and so on. If the provinces perceive that that is what is happening then that is a concern I think that has to be responded to.

Now, what I have suggested is that you can, through the Minister of Justice consulting with his colleagues in the provinces and so on, create an atmosphere of trust and so on in a practical basis. This is not an institutional mechanism but many of the things that work best in our system are not institutionalized in specific provisions and so on. I realize that there is a practical political problem in respect of the state that our country is in right now, that of having to demonstrate a response to a concern, and it may be that even requiring consultation, specifically recognizing that in a constitutional

[Traduction]

M. Beatty: Dans votre exposé vous avez souligné la possibilité que les dispositions du Bill C-60 encouragent une quasi-campagne de nominations à un tribunal. Dans quelle mesure est-ce vrai maintenant qu'on recommande de choisir les candidats parmi les avocats. Est-ce un facteur qui entre en jeu?

M. Ratushny: Oui, en effet. Cela s'est produit . . .

Mlle MacDonald: On peut voir qu'il n'est pas avocat!

M. Beatty: Je vous avoue mon ignorance.

M. Ratushny: Certains aspects de la chose sont de très mauvais goût. Quand un juge d'une cour moins élevée se met en campagne pour être nommé à un tribunal plus élevé, cela peut occasionner . . . Vous savez, les politiciens ne peuvent téléphoner aux juges, mais rien n'empêche les juges de téléphoner aux politiciens.

Le sénateur McIlraith: Bravo, bravo!

M. Ratushny: Je suis désolé. Il y a deux ou trois ans, M. Basford avait fait un discours devant l'Association canadienne du Barreau à Winnipeg affirmant qu'il n'aimait pas que les avocats partent en campagne pour se faire nommer au banc et que de fait, certains avocats n'avaient pas été nommés, précisément parce qu'ils avaient procédé ainsi.

M. Beatty: Cela explique peut-être pourquoi monsieur Larry Zolf n'est pas encore au Sénat non plus; il a peut-être fait campagne un peu trop fort pour se faire nommer.

De toute évidence, si l'on veut institutionnaliser la consultation et la participation provinciales dans la nomination des juges de la Cour suprême, c'est par crainte que la Cour suprême ne soit pas sensible aux intérêts des provinces et qu'elle soit essentiellement un instrument de l'autorité fédérale. A votre avis, y a-t-il des raisons historiques de croire que la Cour suprême a montré des préjugés favorables envers le gouvernement fédéral aux dépens des provinces? Je sais que cela peut vous mettre dans une position difficile et que la plupart des avocats ayant témoigné devant nous ont tout fait pour bien souligner que les gens de la Cour suprême sont vraiment très gentils.

M. Ratushny: Même s'il n'y a pas de préjugés favorables, comme vous le dites, même si cette tendance à la centralisation n'existe pas, ce qui compte surtout, c'est la perception qu'en ont les provinces. Si les provinces sont d'avis que c'est ainsi que ça se passe, alors il faut effacer cette inquiétude.

Comme je l'ai proposé, il serait possible, pratiquement, par l'intermédiaire du ministre de la Justice qui consulterait ses collègues des provinces, de créer un climat de confiance. Il ne s'agirait pas d'un mécanisme institutionnel, mais bien des choses qui fonctionnent le mieux dans notre système ne sont pas précisées par des dispositions précises. Je me rends bien compte que, dans l'état actuel de notre pays, nous avons un problème politique, c'est-à-dire que nous devons répondre à une inquiétude; il est fort possible que le seul fait d'exiger la consultation en reconnaissant ce besoin dans un document

[Text]

document, might be worthwhile doing as recognition of the problem.

Mr. Beatty: Right. I think what you say about perception is very valid there even if in fact there is not a centralist bias in the Supreme Court. If there is a perception that there is, it is dangerous to federalism.

Professor Ratushny: Yes.

Mr. Beatty: Do you have a concern that the procedures envisaged by Bill C-60 would create in the minds of Supreme Court Justices appointed under these procedures the feeling that they should be advocates of regional interests?

Professor Ratushny: I am afraid of that, yes.

Mr. Beatty: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Beatty. Senator McIlraith.

Senator McIlraith: Mr. Ratushny, I am very appreciative of your remarks this morning about the appointment of judges and it is really a treat to have someone before us talking about the courts who knows something about it. I also hope that you have the time to pursue your work, that which largely takes account of the last few years only, into the practices of some of the earlier Ministers of Justice who were men of outstanding reputation and who had some very good practices that I think would contribute to and supplement what you have already said. I hope you have time to pursue that aspect of your work on this subject.

Professor Ratushny: One of the problems is of course that it is difficult to gain knowledge because there is little written record of the processes and so on that were followed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would suggest a long conversation with Senator McIlraith.

Professor Ratushny: Well, I was going to suggest that Mr. McIlraith should perhaps do what I have done and do a little article which could be available for the general information of people.

Senator McIlraith: Well, the difficulty when you identify the Ministers of Justice is that there is not the written record to substantiate the practice, although you may have known the practice very well, been thoroughly familiar with it and sometimes involved right in it.

Professor Ratushny: Indeed, yes.

Senator McIlraith: But there is a lot of good material that tends to support what you have been writing and saying on the subject. It is a really worthwhile matter, and I consider it of the utmost importance as we go along into the future.

But at the moment I only want to concern myself with one point. Clause 100 of Bill C-60 before us deals with the independence of the judiciary and is just a simple statement:

“100. The principle of the independence of the judiciary under the rule of law and in consonance with the supremacy of the law is a fundamental principle of the Constitution of Canada.”

[Translation]

constitutionnel constitue une mesure utile puisqu'on reconnaît ainsi le problème.

M. Beatty: C'est exact. Ce que vous dites à propos de la perception des provinces est très vrai, même si de fait, la Cour suprême n'a pas de tendance centralisante. Si les provinces croient que c'est le cas, alors c'est dangereux pour le fédéralisme.

M. Ratushny: Oui.

M. Beatty: Croyez-vous que les procédures prévues au Bill C-60 créeraient dans l'esprit des juges de la Cour suprême nommés en vertu de ces procédures l'impression qu'ils devraient défendre les intérêts régionaux?

M. Ratushny: Je le crains bien, oui.

M. Beatty: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Beatty. Le sénateur McIlraith.

Le sénateur McIlraith: Monsieur Ratushny, j'apprécie grandement vos remarques de ce matin à propos de la nomination des juges, il est vraiment agréable d'entendre quelqu'un nous parler des tribunaux en connaissance de cause. J'espère que vous aurez le temps de poursuivre votre travail portant jusqu'à maintenant sur les quelques dernières années seulement, pour étudier les pratiques de quelques-uns de nos précédents ministres de la Justice, hommes de réputation exceptionnelle, dont certains principes excellents pourraient s'ajouter à ceux que vous avez déjà énoncés. J'espère que vous aurez le temps de poursuivre cet aspect de votre travail à ce sujet.

M. Ratushny: Évidemment, l'un des problèmes, c'est qu'il est difficile d'obtenir des renseignements, car bien peu d'écrits ont été conservés sur les méthodes adoptées, etc.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous propose une longue conversation avec le sénateur McIlraith.

M. Ratushny: J'allais proposer que M. McIlraith fasse peut-être la même chose que moi et qu'il écrive un petit article destiné au grand public pour fins d'information.

Le sénateur McIlraith: La difficulté, lorsqu'on parle des ministres de la Justice, c'est qu'il n'existe aucun écrit démontrant la pratique, quoiqu'on ait pu connaître cette pratique à fond en y ayant même parfois participé directement.

M. Ratushny: Oui, en effet.

Le sénateur McIlraith: Il existe toutefois un grand nombre d'excellents documents ayant tendance à appuyer ce que vous avez écrit et déclaré à ce sujet. C'est vraiment un travail qui en vaut la peine, et je crois qu'il est de la plus haute importance si on pense à l'avenir.

Pour l'instant, toutefois, je ne me préoccupe que d'une chose. L'article 100 du Bill C-60 à l'étude porte sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et on n'y fait qu'une simple déclaration:

«100. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, compte tenu du principe de la primauté du droit et de la suprématie de la loi, est un principe fondamental de la Constitution du Canada»

[Texte]

• 1055

Fine. Then, we come to a subtitle, "The Supreme Court of Canada" and Clause 101:

There shall be a general court of appeal for Canada called the Supreme Court of Canada.

Then, we go into a series of clauses that have to do with the method of appointment, some of them with great deference to mere procedure within the court on the hearings of cases and some of them that are regulatory in nature.

It had seemed to me that in so far as the constitution, per se, is concerned, we should have had a good general clause creating the Supreme Court of Canada but that a lot of this detail of the method of appointment and so on should be in a separate act, a Supreme Court Act, because of the need to change it from time to time and so on, and leaving aside the merit of the particular methods set out here, whether they are good or bad.

Would you have any comment on that point? It has troubled me a bit.

Professor Ratushny: I think that the idea behind this has been to recognize the status of the court as a constitutional court and not simply a creature of the federal statute, and in order to do that they have transferred into this area a number of provisions that are now in the Judges Act and the Supreme Court Act: for example, the salaries and allowances—well, of course that has always existed. But if you take out the appointments sections, you have cut out a pretty heavy part of it, and I have already suggested that this form of appointment may not be desirable.

Did you have in mind specific sections that you would like to see removed?

Senator McIlraith: I would like to see a slightly different approach to putting it in the Supreme Court. I agree it must be put in the constitution, but I would like to see the constitution merely deal with the creation of the court's existence and perhaps one or two other major items; but then all this other material, nearly all of it, in a separate act.

Professor Ratushny: I gather that is why you winced when I referred to a seven-year term appointment for chief justices being included here?

Senator McIlraith: Well, I think that sort of thing should not be in the constitution necessarily. It seems to me not something that should be in there; it rather should be in the other act. I am concerned that we have put too much of the material relating to judges into the constitution.

The constitution I regard as a permanent, ongoing set of principles that we are stuck with, of the governing of our society, and the detailed legislation to be done by the appropriate authorities from time to time, and I am a little concerned that we have sought too much of the detail into the constitution, leaving aside at the moment altogether the question of merit or lack of merit in some provisions.

Professor Ratushny: There is no question that it is not easy to change. If you could put in the kinds of details that you

[Traduction]

Parfait. Ensuite, sous le sous-titre «Cour suprême du Canada» nous avons l'article 101:

Est établie une cour générale d'appel pour le Canada qui a le nom de Cour suprême du Canada.

Après ce premier article, suivent des articles qui prévoient le mode de nomination, la simple procédure que doit respecter le tribunal lorsqu'il est saisi d'une affaire, et d'autres encore qui portent sur la réglementation.

Il me semble qu'en ce qui concerne la Constitution comme telle, ce qu'il faut c'est un article général bien fait qui crée la Cour suprême du Canada: l'ensemble des détails sur le mode de nomination, etc., devrait figurer dans une loi distincte, la Loi sur la Cour suprême, puisqu'il faudra, de temps à autre y apporter des modifications, et je ne parle pas des mérites, bons ou mauvais, des méthodes particulières définies dans le Bill C-60.

Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Cet aspect m'ennuie quelque peu.

M. Ratushny: L'idée, je crois, était de reconnaître l'état particulier du tribunal en tant que tribunal constitutionnel et pas simplement comme une création d'une loi fédérale; pour ce faire, on a inclu nombre de dispositions qui se trouvent déjà dans la Loi sur les juges et dans la Loi sur la Cour suprême: par exemple, le traitement et les indemnités... évidemment, cela a toujours existé. Il est à noter que si l'on retire les articles sur les nominations, il ne restera pas grand chose, et j'ai déjà souligné que ce genre de nomination n'est peut-être pas souhaitable.

Avez-vous en tête des articles précis que vous aimeriez voir disparaître?

Le sénateur McIlraith: J'aimerais voir une approche quelque peu différente. Je conviens qu'il faut préciser l'existence de la Cour suprême dans la Constitution, mais j'aimerais qu'on n'y parle que de la création du tribunal et peut-être d'un ou deux autres aspects importants; et ensuite toutes ces autres dispositions, presque toutes, figureraient dans une autre loi.

M. Ratushny: J'en conclus que c'est pourquoi vous avez sursauté lorsque j'ai déclaré qu'on devrait prévoir dans le bill de nommer les juges en chef pour un mandat de sept ans?

Le sénateur McIlraith: Je trouve qu'une telle disposition ne doit pas nécessairement figurer dans la Constitution. A mon avis, ce n'est pas la place; il faudrait plutôt prévoir une autre loi. Je m'inquiète de ce que nous ayons inséré trop de dispositions visant les juges dans la Constitution.

J'estime en effet que la Constitution est un document permanent, un document de principes sur le gouvernement de notre société avec lequel nous sommes pris. C'est aux autorités compétentes qu'il revient, de temps à autre, de formuler des lois plus détaillées. Je crains que nous ayons cherché à mettre trop de détails dans la Constitution, sans parler pour l'instant du mérite ou du manque de mérite de certaines dispositions.

M. Ratushny: Il ne fait aucun doute que ce ne sera pas facile à modifier. Si vous insérez des détails que vous pouvez désirer

[Text]

might subsequently want to change, it is very difficult to do that, so that perhaps broader principles are more desirable.

Senator McIlraith: I have a concern of substance, of course, that this tends to make the court into an arbitration board as distinct from a court.

Professor Ratushny: Quite.

Senator McIlraith: I will not pursue that point because I think enough has been said about it to indicate the danger of it. It is a real danger . . .

Professor Ratushny: Right.

Senator McIlraith: . . . of the bill as it stands, but there are some other dangers in putting too much in.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator McIlraith.

Mr. Caccia.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman. Two brief questions.

In your analyses of the appointment mechanism, you indicated, Professor Ratushny, that you have reservations on the final stage when the Upper House would perform a specific role. You also express some reservations about the regionalism concept. But in this mechanism of appointments, it is not quite clear whether you support the balance of the mechanism up to the role of the Upper House. It would help me to know whether you do support the proceedings up to that point.

• 1100

Professor Ratushny: No. I see this mechanism as being cumbersome. You are talking about getting together the Attorney General and Attorneys General from other provinces and so on within 10 days and doing certain things and so on. To me that does not really look like a workable—well, I suppose it is workable but it seems unnecessarily cumbersome.

Mr. Caccia: All right. Now, going back, you recognized in reply to Senator Bird the fact that there is a difference in status, for lack of a better word, between the Minister of Justice as we know him in Canada and his counterpart in the United Kingdom. Were you indirectly implying that if we were to adopt the British system we should also modify the status of the Minister of Justice?

Professor Ratushny: No. What I am suggesting is that we already have a tradition that in exercising certain functions the Minister of Justice or the Attorney General is a minister different from the other ministers. Certain decisions are made by him and not by the Cabinet. What I am suggesting is that that same kind of tradition should be developed in relation to judicial appointments and that if it was provided that the Minister of Justice would make the appointments, or at least the Governor General would make them on the recommendation of the Minister of Justice, the same kind of tradition could develop here as it has in England in terms of the approach to selecting judges.

[Translation]

changer par la suite, ce serait très difficile; donc il est peut-être souhaitable de n'inclure que des principes généraux.

Le sénateur McIlraith: Je suis également préoccupé par le fond, car bien sûr une telle façon de procéder confère au tribunal le rôle d'une commission d'arbitrage bien plus que celui d'un tribunal.

M. Ratushny: Tout à fait.

Le sénateur McIlraith: Je ne continuerai pas dans cette veine, car je crois qu'on a déjà réussi à en montrer les dangers. C'est le danger réel . . .

M. Ratushny: En effet.

Le sénateur McIlraith: . . . du projet de loi tel que rédigé actuellement, mais en dire trop dans le projet de loi comporte aussi d'autres dangers.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur McIlraith.

Monsieur Caccia.

M. Caccia: Merci, monsieur le président. Deux petites questions.

Dans votre analyse du mécanisme de nomination, vous avez, monsieur Ratushny, exprimé des réserves sur la dernière étape, où la Chambre haute aurait un rôle précis à jouer. Vous avez également exprimé des réserves au sujet du régionalisme. Pour revenir au mécanisme de nomination, il n'est pas tout à fait clair si vous appuyez ce mécanisme jusqu'à l'intervention de la Chambre haute. Il me serait utile de savoir si vous êtes en faveur de cette procédure jusqu'à ce point.

M. Ratushny: Non. Je trouve le mécanisme lourd. Il est question de réunir le solliciteur général et les procureurs généraux dans les 10 jours pour qu'ils prennent certaines mesures, etc. Cela ne me semble pas pratique . . . je suppose que cela pourrait se faire, mais c'est inutilement lourd.

M. Caccia: Très bien. Pour revenir une fois encore en arrière, vous avez, en réponse au sénateur Bird, admis qu'il existe une différence de statut, faute d'un meilleur mot, entre le ministre de la Justice au Canada et son homologue au Royaume-Uni. Entendiez-vous par là que si nous adoptons le régime britannique, il nous faudrait également modifier le statut du ministre de la Justice?

M. Ratushny: Non. Je voulais dire que la tradition existe déjà voulant qu'en exerçant certaines fonctions, le ministre de la Justice ou le solliciteur général, soit différent des autres ministres. C'est lui, et non le Cabinet, qui prend certaines décisions. Je proposais de favoriser le même genre de tradition, en ce qui concerne la nomination des juges. S'il était prévu que le ministre de la Justice fasse les nominations, ou tout au moins le gouverneur général sur la recommandation du ministre de la Justice, on pourrait promouvoir en ce qui concerne le choix des juges, le même genre de tradition que celle qui existe en Angleterre.

[Texte]

Mr. Caccia: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Caccia. Senator Roblin.

Senator Roblin: I have been pretty well pre-empted by the nature of the questioning that has already taken place, but perhaps I could develop one or two points a little more.

It has always puzzled me that if we adopt the machinery outlined in this bill for the appointments to the Supreme Court, if we have a machinery that seems to guarantee that the provinces and the provincial Attorney General and the Minister of Justice agree on something, then to throw that into another arena seems to me a work of supererogation. It is inconceivable—not inconceivable but it would certainly be undesirable that that agreement should be nullified by the political zoo that the new House of the Federation would become, and it seems to me that even if you agreed that you needed to strengthen provincial input into the appointments to the Supreme Court, to then doubly make assurance doubly sure or doubly confounded by sending it to this House of the Federation would be quite unnecessary. I take it that would be your view on that matter.

Professor Ratushny: Yes.

Senator Roblin: Coming to the question of appointments, I am philosophically one of those who are disinclined to enshrine in a constitution the kind of procedures that we have here and think that it is much better done in other ways. However, I recognize the need to make some gesture, let us say, in the direction of those whose perception of the present appointments makes the present system less than completely desirable. So in trying to devise some alternative we might put in this bill, I begin by asking you the question what has been your experience in securing a measure of agreement between the Attorney General and the Minister of Justice in the preliminary discussions that take place these days, especially when they belong to different parties? Has there been a problem in a meeting of minds or has it been relatively serene?

Professor Ratushny: No. In fact there have been some very close relationships developed between Attorneys General of opposing parties from the one that the Minister of Justice is a member of, particularly where that Attorney General has an interest, a particular interest in judicial appointments. I might say that the trend to fewer appointments being made on a strictly political basis is occurring not only at the federal level but also in a number of the provinces with respect to the provincial court.

• 1105

I think, in Ontario, Mr. McMurtry, and in Alberta, Mr. Foster, in particular, and some other provinces as well have taken very significant steps.

Senator Roblin: You may now include Manitoba in your list.

An hon. Member: Or Nova Scotia.

Professor Ratushny: I am not that familiar with the position in Manitoba, but I do know that in most provinces they have had reports on the status of their provincial courts and have

[Traduction]

M. Caccia: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Caccia. Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Les questions posées jusqu'ici éliminent les miennes, mais je pourrais peut-être fouiller un peu plus avant un ou deux points.

Je suis assez perplexe: si nous adoptons le mécanisme défini dans le projet de loi pour les nominations à la Cour suprême, si nous avons un mécanisme qui semble garantir que les provinces, les procureurs généraux et le ministre de la Justice s'entendent sur quelque chose, alors, si l'on reporte la question sur un autre plan, il me semble y avoir surrogation. Il est inconcevable, peut-être pas inconcevable, mais certainement indésirable que l'entente soit annulée par le zoo politique que deviendra cette nouvelle Chambre de la Fédération. A mon avis, même si l'on admet la nécessité d'augmenter la participation provinciale, au niveau des nominations à la Cour suprême, il ne serait pas du tout nécessaire de rechercher une double garantie, une double certitude, ou une double confusion en renvoyant la question à la Chambre de la Fédération. J'en conclus que c'est également votre avis sur cette question.

M. Ratushny: Oui.

Le sénateur Roblin: Pour parler maintenant des nominations, en principe, je suis parmi ceux qui ne sont pas portés à entériner dans la Constitution le genre de procédure proposée, car, à mon avis, il y a de meilleures façons de s'y prendre: toutefois, je reconnais le besoin de poser, disons, un geste, pour apaiser ceux pour qui le régime actuel de nominations n'est pas tout à fait idéal. En vue de tenter de trouver une alternative quelconque à insérer dans le présent projet de loi, je vous pose la question suivante: quelle a été votre expérience au cours des discussions préliminaires qui ont eu lieu ces temps-ci, lorsqu'il s'est agi d'amener les procureurs généraux et le ministre de la Justice, surtout lorsque ceux-ci sont de partis différents, à s'entendre dans une certaine mesure? Les esprits ont-ils eu du mal à se rencontrer ou cela s'est-il fait dans un climat serein?

M. Ratushny: Non. En fait, des liens assez étroits se sont créés entre les procureurs généraux de partis différents de celui du ministre de la Justice, et surtout lorsque tel ou tel procureur général a un intérêt, un intérêt particulier dans la nomination des juges. Je dirais qu'il y a une tendance à effectuer de moins en moins de nominations à caractère strictement politique, et ce, non seulement à l'échelon fédéral, mais également à l'échelon provincial pour ce qui est des cours provinciales.

A cet égard, je pense que l'Ontario, avec M. McMurtry, l'Alberta, avec M. Foster, en particulier, ainsi que d'autres provinces, ont pris des mesures importantes.

Le sénateur Roblin: Vous pourrez maintenant inclure le Manitoba dans votre liste.

Une voix: Ainsi que la Nouvelle-Écosse.

M. Ratushny: Je ne connais pas aussi bien la situation au Manitoba, mais je sais que dans la plupart des provinces il y a eu des rapports sur le statut des cours provinciales et que les

[Text]

spent some money, raised salaries and made very sincere attempts to attract the best possible people to those positions. So of course they are interested in all of the courts having the best possible judges, and if the goal is the same then you are going to see agreement reached and a consensus reached, I think, fairly regularly.

Senator Roblin: That really confirms my own impression on the matter, and naturally I am pleased to hear it.

It would seem to me it would be perhaps useful to consider discarding the arrangements that are in this present bill and making a few substitutions. I would be inclined to enshrine in the constitution this notion that the Minister of Justice would recommend directly and that he should not be subject to the federal cabinet political process.

I think that trying to secure that by convention might be unconvincing to those who are interested in an equitable approach to this problem but that they might be assisted in taking a more constructive view if they knew that the recommendation would not be subject to what they feel now as the political jockeying that takes place in the Cabinet. So I would think it might be useful to do that.

The other step that might be useful to enshrine in the constitution is to specifically stipulate consultation. There is though one problem in that field and it is the fact that there are 11 judges and four of them are going to be from Quebec, if this proposed act passes, and one from Ontario, so it is obvious that the other judges will be regional as well as provincial in their representations, because evidently we will be going into that kind of a system, which personally I much deplore. But there is always going to be the problem that if you are looking for a man from the Prairies which AG are you going to consult? If he lives in Winnipeg will you consult the Manitoba one? And what about the other two, particularly Alberta, who will feel that they have some right to be consulted. So I would like to see something perhaps in this proposed act to say that consultation is necessary and it should not be limited to a particular Attorney General where the man lives outside Ontario or Quebec.

Another angle that bears on that suggestion that I would like your view on is what the merits are of a short list, say three to five, submitted by one party or the other, and the other one being compelled to choose from that list rather than go outside it. Or do you feel that the measure of agreement that we get now is sufficiently encouraging to think we do not have to indulge in any such formula?

Professor Ratushny: I think if you implement a specific technique like that then you are defeating what you are trying to achieve by eliminating those specifics.

Let me take your points from the beginning. One, I would be very much in favour of a general provision in the constitution that the appointment of the judges would be by the Governor General on the recommendation of the Minister of Justice.

[Translation]

honoraires ont été augmentés dans un effort sincère de combler les postes avec les personnes les plus compétentes possible. Donc, on est désireux d'avoir les meilleurs juges possible dans les tribunaux. Si le but est le même partout on peut facilement obtenir l'accord et le consensus généraux.

Le sénateur Roblin: C'est ainsi que je vois les choses moi-même. Je suis heureux de vous l'entendre dire.

Il me semble qu'il pourrait être utile de mettre de côté certaines dispositions de ce projet de loi pour les remplacer par autre chose. Je serais moi-même porté à entériner dans la Constitution l'idée que le ministre de la Justice doit présenter ses recommandations directement sans avoir à passer par le processus politique que représente le cabinet fédéral.

En procédant de cette façon par convention, on risquerait de ne guère convaincre ceux qui recherchent une solution équitable à ce problème, mais on les inciterait peut-être à adopter une attitude beaucoup plus constructive. Ils sauraient en effet que les recommandations ne seraient pas sujettes, comme ils estiment que c'est le cas maintenant, aux manigances politiques du cabinet. Donc, il serait peut-être utile de procéder de cette façon.

Une autre mesure qui pourrait avoir son utilité serait d'entériner de façon spécifique dans la Constitution le processus de consultation. Il y a cependant un problème à ce niveau, c'est le fait que, parmi les 11 juges, quatre viendront du Québec et un de l'Ontario, si le présent projet de loi est adopté. Il est évident que les autres juges adopteront une attitude régionale autant que provinciale dans leurs instances. Ce sera la façon dont le système fonctionnera, même si personnellement je le déplore. Il y aura toujours ce problème, à savoir quel procureur général il faudra consulter lorsque le juge éventuel devra venir des Prairies, par exemple. Lorsqu'il sera de Winnipeg, faudra-t-il consulter le procureur général du Manitoba? Que feront les deux autres provinces, en particulier l'Alberta? N'estimeront-elles pas qu'elles auront le droit d'être consultées également? Je voudrais donc voir dans ce projet de loi quelque chose qui rende la consultation nécessaire, et ce, pas seulement auprès du procureur général de la province d'origine du juge éventuel en dehors de l'Ontario et du Québec.

Une autre idée qui rejoint cette suggestion et sur laquelle je voudrais avoir votre opinion est l'opportunité d'une courte liste, contenant trois à cinq noms, par exemple, qui serait soumise par l'une ou l'autre des parties, la deuxième étant tenue de choisir parmi cette liste et n'ayant pas le loisir de s'en écarter. Croyez-vous plutôt que la mesure de consensus atteinte maintenant est suffisante et qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une telle formule?

M. Ratushny: Je pense que, de cette façon, vous allez à l'encontre de ce que vous recherchez, à savoir éviter d'être trop précis.

Je vais reprendre un à un les points que vous avez soulevés. D'abord, je verrais d'un très bon œil dans la Constitution quelque chose qui permette la nomination des juges par le gouverneur général sur la recommandation du ministre de la Justice.

[Texte]

Two, I could see it being very useful to require the Minister of Justice to consult with the Attorney General of the province from which the appointment is made with respect to appointments. I would not get more specific than that in terms of saying one shall submit a list to the other and so on. I think it is a practical matter and that is the way it will go. The Attorney General will submit names, just as everyone else is invited to submit names, but when it comes down to the consultation there will be a short list that will be talked about and the AG might want to add a name to that for consideration or might suggest that a couple do not have the confidence of the province, would not have the confidence of the province in constitutional matters or something like that and the informal consultation could occur.

Senator Roblin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator Roblin.

• 1110

I might just ask one question myself, if we can detain Mr. Ratushny for that much longer. Back to the bill of rights, I gather that your preference is for more specific rather than more general words. It would be quite possible, for instance, to have a single concept such as due process from which the courts might infer all the protections that are traditional or that come to be seen as necessary. But I take it the reason why you prefer more specific protections is our tradition, which you think has been somewhat neglectful of these protections in the past.

Professor Ratushny: Yes, I think the general protections like due process, and so on, come to be meaningless. We should be looking at our system and saying, what are the basic principles that we do not want changed by ad hoc amendments to the Criminal Code—basically the adversary system, the specific principles that the courts should apply in interpreting subsequent legislation—and include those.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

If I may carry that forward by, perhaps, a fairly unusual jump, the very fact that you are that suspicious of our tradition, if I may put it that way, indicates a dimension of the problem of appointing Supreme Court of Canada judges that has not really been directly focused on: two people who are equally competent, equally upright and equally able as lawyers may have radically different approaches to law and to life, different judicial philosophies, which would make them react rather differently. It seems to me that this is where one of the problems in appointments, at that level especially, comes in, that there may be strong differences of opinion between a provincial government and a federal government or more likely between different kinds of people at both levels, depending on the attitudes of the Minister of Justice at a particular time—whether he is a black-letter lawyer or whether he sees law as a social science he may look for a different kind of person. It is not entirely untrue to speak about the leanings the judges may have in a certain direction, not in terms of a political party—I

[Traduction]

Deuxièmement, je jugerais utile une mesure qui oblige le ministre de la Justice à consulter le procureur général de la province d'origine du juge éventuel. Je n'irais pas plus loin cependant. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'un doit proposer une liste à l'autre, par exemple. Je pense qu'il faut être pratique. Le procureur général présentera des noms, comme les autres qui seront invités à le faire, mais au moment de la consultation il y aura de toute façon une courte liste. Le procureur général voudra peut-être ajouter un nom ou indiquer qu'un ou deux noms n'ont pas la confiance de la province en matière constitutionnelle, par exemple. La consultation se fera sous cette forme officieuse.

Le sénateur Roblin: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Roblin.

Je voudrais poser une question moi-même, si M. Ratushny veut bien rester encore un peu avec nous. En ce qui concerne la déclaration des droits, je dois comprendre que vous préférez un libellé précis plutôt que général. Il se peut qu'il y ait un concept unique, comme la procédure judiciaire devant les tribunaux, qui soit considéré comme incorporant toutes les protections traditionnelles ou jugées nécessaires. Mais si je comprends bien, si vous demandez des protections plus précises, c'est parce que selon vous, par tradition, nous avons négligé d'assurer ces protections dans le passé.

M. Ratushny: En effet, des protections comme la procédure judiciaire devant les tribunaux en sont venues à ne plus vouloir dire grand chose. Nous devrions réexaminer notre système et nous demander quels sont les principes fondamentaux que nous ne voulons pas voir changés par des amendements ad hoc au code criminel. Ce sont essentiellement le système des adversaires, les principes auxquels les tribunaux doivent s'en tenir dans leur interprétation des lois au fur et à mesure de leur adoption. Ces protections devraient être incluses.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

Si je puis sauter une étape, je voudrais dire que votre méfiance à l'égard de la tradition illustre un aspect du problème inhérent à la nomination des juges de la Cour suprême du Canada, qui n'a pas encore été abordé directement: deux avocats également compétents, également probes, peuvent très bien avoir des attitudes radicalement différentes face à la loi et à la vie, des idées différentes du droit, qui les poussent à réagir différemment. Il me semble que c'est là un des problèmes inhérents aux nominations, à ce niveau surtout. Il peut exister de nettes divergences d'opinion entre un gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, entre des gens qui se trouvent à ces deux échelons, selon l'attitude du ministre de la Justice à une époque donnée, par exemple, selon qu'il est un avocat formé à un droit très strict ou qu'il juge que le droit est une science sociale. Selon son attitude, il peut être amené à choisir telle ou telle personne. On n'a pas entièrement tort de parler des tendances des juges dans un sens ou dans l'autre, et ici je ne parle pas de tendances politiques, je pense que tous les juges

[Text]

think all our judges try to be beyond that—but I think in terms of an approach to life, that is something else entirely.

Professor Ratushny: Indeed, and that is a very good reason for not having the provisions too vague in general. If you have too vague a provision it can be what the judge wants it to be, and you can have a court characterized by one particular outlook with a majority of five to four on this thing and then you get another judge appointed and the majority shifts to five to four the other way and this vague provision gets chipped away at and turned in a completely different direction. I think that has happened in various periods in the history of the Supreme Court of the United States. I do not consider that to be desirable. It seems to me better if you can define the principles on a more precise level but still as basic principles, that you limit that kind of wide deviation in it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is very good advice, although it is perhaps more applicable in the area we have been discussing with you, the criminal law protections, than with respect to constitutional principles generally. I am not sure we can state all those with sufficient precision to avoid this judicial swinging back and forth.

In any event, I think your testimony has been extremely helpful to us and we are most grateful to you for coming on one day's notice to give a presentation of such quality.

Professor Ratushny: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There is some talk of a steering committee meeting after the afternoon session to enable us to discuss what we might discuss as a committee next week when we talk about our report, so I think we will have a steering committee meeting this afternoon, if it is not too late, after our session. It would be in Room 260-N, the Senate Reading Room. The Committee is adjourned until two o'clock.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1419

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mesdames et messieurs, nous avons le plaisir d'entendre cet après-midi le professeur Léon Dion.

Je n'ai pas l'intention de faire ici sa biographie ou de vous parler de ses écrits. Je me limiterai à vous dire que M. Dion est l'un de mes anciens collègues et de mes amis à l'époque où, moi aussi, je faisais carrière dans l'enseignement. Il est toujours professeur de sciences politiques à la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval et il est l'auteur d'un grand nombre de volumes et d'articles sur la réforme constitutionnelle. J'ai à peine besoin d'ajouter qu'il est, à mon avis, l'un des grands penseurs les plus écoutés dans les milieux académiques du Québec contemporain.

• 1420

Professeur Dion.

M. Léon Dion (professeur, Université Laval): Merci beaucoup, monsieur le président.

[Translation]

sont au-dessus de ces considérations, je parle de leur attitude face aux choses de la vie. C'est totalement différent.

M. Ratushny: C'est justement une des raisons pour lesquelles les dispositions de la loi ne doivent pas être trop vagues. Si la loi est trop générale, le juge peut lui faire dire ce qu'il veut. A ce moment-là, le tribunal a une vision bien caractéristique des choses avec une majorité de cinq contre quatre. Lorsqu'un autre juge est nommé, la majorité de cinq contre quatre peut aller dans l'autre sens. Ces dispositions vagues sont interprétées de façon de plus en plus différente. Je pense que c'est ce qui s'est produit à diverses époques de l'histoire de la Cour suprême des États-Unis. Je ne crois pas que ce soit souhaitable. Il est préférable, selon moi, de définir les principes d'une façon plus précise, même s'il s'agit de principes fondamentaux. On évite de cette façon des déviations importantes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que c'est une bonne suggestion, même si elle vaut plus dans le domaine que nous avons examiné avec vous, les protections dans le code criminel, que pour les principes constitutionnels de façon générale. Je ne suis pas sûr que nous puissions préciser ces principes de façon que les juges évitent de changer d'opinion.

De toute façon, votre témoignage nous a été extrêmement utile. Nous vous sommes extrêmement reconnaissants d'avoir bien voulu venir devant nous avec une seule journée de préavis et de nous avoir fait un exposé aussi brillant.

M. Ratushny: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il a été question d'une réunion du sous-comité de direction après la séance de cet après-midi afin que nous discussions de ce que nous entendons faire la semaine prochaine, lorsque nous aborderons notre rapport. S'il n'est pas trop tard, à la fin de cette séance, nous tiendrons notre réunion. Ce sera à la pièce 260-N, la salle de lecture du Sénat. Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

AFTERNOON SESSION

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Ladies and gentlemen, this afternoon we will have the pleasure of hearing Professor Léon Dion.

I do not intend at this point to give you his biography or his bibliography. I will simply tell you that Mr. Dion is a former colleague and friend from the time when I, too, was in the teaching profession. He is still a professor of political science in the Social Science Faculty at Laval University, and has authored many books and articles on constitutional amendment. I hardly need add that, in my opinion, he is among contemporary Quebec's most respected thinkers in academic circles.

Professor Dion.

Mr. Léon Dion (Professor, Laval University): Thank you very much, Mr. Chairman.

[Texte]

Je vous remercie beaucoup de l'invitation que vous m'avez faite de venir déposer un mémoire devant des députés et des sénateurs réunis pour l'examen du projet de loi sur la réforme constitutionnelle. Je suis certain que vous avez déjà entendu *ad nauseam* plusieurs des remarques que je ferai cet après-midi. Néanmoins, ce sera la première fois que moi, je prononcerai ces remarques et j'ose espérer que malgré tout, certains de mes commentaires, s'ils ne sont pas neufs, vous permettront d'approfondir davantage vos réflexions sur cette question du projet de loi sur la réforme constitutionnelle.

J'aimerais commencer en me reportant à 15 ans en arrière, au moment où la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, devant un mandat qui lui paraissait assez général, demandait à des spécialistes de nombreuses disciplines de lui dire comment elle devait interpréter son mandat. Elle avait réuni à Ottawa un grand nombre de citoyens de toutes les origines, de toutes les régions à ce propos, et la grande majorité d'entre eux, y compris le premier ministre Trudeau qui à ce moment-là était un simple citoyen, avait conseillé à la Commission de restreindre son mandat à l'examen de la question du bilinguisme et plus encore, à l'examen du bilinguisme dans la Fonction publique fédérale.

Aujourd'hui, 15 ans plus tard, nous sommes ici réunis pour discuter d'un début de projet de loi sur la réforme constitutionnelle. Mon premier sentiment devant ce fait en est un d'angoisse. Je me reporte à quelques années en arrière et je pense que 10 personnes sages, dans le silence de leurs bureaux de travail, avec une importante équipe de chercheurs, des bibliothèques et avec des antennes très profondément ancrées dans toutes les régions du pays, ont dû avouer qu'elles étaient incapables de parvenir à un consensus sur les grandes questions politiques et constitutionnelles. Maintenant, ce même débat est porté au niveau des discussions partisans, sinon électorales, et on a l'impression qu'il est urgent d'agir. Mais on n'a peut-être pas suffisamment consolidé les réflexions qui devraient animer les débats qui, éventuellement, dans une assemblée constituante ou autrement, devront mener effectivement à des décisions sur la loi fondamentale à donner au pays.

Il y a, bien entendu, dans le présent projet de loi sur la réforme constitutionnelle, des aspects que personnellement, j'approuve. J'ai beaucoup aimé, notamment, le style du Livre blanc, *Le temps d'agir*, sinon son contenu. Je vous en parlerai d'ailleurs tout à l'heure.

• 1425

Quant aux propositions, celles concernant la Charte des droits, malgré que, bien entendu, j'aimerais d'une part reviser peut-être certains points, certains éléments qui y sont contenus qui seraient protégés dans la Charte, ou d'autres qui ne le sont pas, et quoique, également, je ne suis pas certain de la façon dont ces droits seraient incorporés à la prochaine constitution et quelle pourrait être la portée pratique de l'application de ces droits et des jugements qui seraient donnés par la Cour suprême.

A propos des réformes concernant la Cour suprême, je pense que la population pour l'ensemble est d'accord que la Cour suprême soit désormais incorporée également dans la charte

[Traduction]

I would like to thank you very much for inviting me to come and table a brief before members of Parliament and Senators meeting to consider the bill on constitutional amendment. I am sure that you have already heard *ad nauseam* many of the remarks I will make this afternoon. However, this will be the first time that I will make these remarks, and I hope that in spite of everything some of them, although not new, will lead you to a deeper understanding in your consideration of this constitutional amendment bill.

To begin with, I would like to go back 15 years, to the time when the Commission on Bilingualism and Biculturalism asked experts from many disciplines to help them interpret what they felt were rather general terms of reference. To this end they had assembled in Ottawa many citizens of every origin and how every region. The majority of these, including Prime Minister Trudeau who at that time was an ordinary citizen, advised the Commission to restrict its mandate to the study of the bilingualism issue, and, more specifically, to the study of bilingualism in the Federal Public Service.

Today, 15 years later, we are meeting here to discuss the beginnings of a constitutional amendment bill. My first reaction to this is one of anguish. I think back a few years and remember that 10 wise people, in the calm of this offices, and with a large team of researchers, libraries, and antenna well anchored in every region of the country, had to admit that they were not able to reach a consensus on the major political and constitutional issues. This same debate has now moved to the level of partisan, or even electoral, discussions, and we are under the impression that we must act quickly. We may not, however, have sufficiently consolidated the considerations which should motivate these discussions which should eventually, through a constituent assembly or some other means, lead to a decision on the basic law to be provided to the country.

In this constitutional amendment bill there are, of course, aspects which I am personally in favour. In particular, I liked very much the style, if not the contents, of the white paper: *A Time for Action*. It will say more on that later.

Regarding the proposals for a Charter of Rights, I would of course like to revise some points, both elements included for protection under the charter and elements which are not included. However, I am not sure how these rights would be incorporated into the new constitution and what would be the practical application of these rights and judgments by the Supreme Court.

Regarding reforms to the Supreme Court, I think that in general Canadians agree that from now on the Supreme Court should also be a part of our constitutional charter rather than

[Text]

constitutionnelle, dans notre constitution, plutôt que d'être une loi du Parlement. Mais j'aimerais que les clauses garantissant l'indépendance de la Cour suprême, non seulement contre l'interférence d'individus, mais également contre l'interférence des exécutifs, des gouvernements ou des administrations soient beaucoup mieux protégées qu'il semble que cela ne le sera maintenant.

Quant à la composition, la nomination des juges de la Cour suprême, à leurs prérogatives, je pense qu'il n'y a pas là de quoi fouetter un chat.

A propos de la réforme du Sénat et de la proposition concernant la chambre de la Fédération, j'estime que c'est là une réforme vraiment prématurée, et si en tout cas on se fie aux objectifs qui veulent être poursuivis, notamment ceux de la régionalisation d'un plus grand pouvoir aux régions, j'estime qu'il n'y a aucun élément dans cette réforme, même pas la nomination par les provinces d'un certain nombre de membres de cette Fédération, qui nous assure d'avance que l'objectif de la régionalisation sera vraiment atteint. Pas plus que le Sénat actuel qui avait, comme vous le savez, à l'origine un de ces objectifs-là et, n'a probablement pu l'atteindre.

Mais pour ma part, même ces éléments que je viens de mentionner qui me justifieraient de recommander au Comité conjoint que le présent projet de loi soit simplement retiré, et qu'un autre projet de loi lui soit substitué éventuellement quand le moment sera venu, pour un autre examen, afin que nous ne perdions pas ici des mois précieux de notre temps à discuter de questions qui sont peut-être secondaires à propos de la constitution éventuelle du Canada. Mais d'autres raisons, pour moi, beaucoup plus graves m'incitent à vous faire cette recommandation.

Il me semble que le modèle sous-jacent au présent projet de loi et exposé dans ses grandes lignes dans le Livre blanc, *Le temps d'agir*, ce modèle est déficient, au moins sous deux aspects, deux aspects fondamentaux. Le premier aspect, il m'apparaît qu'il est risqué de croire ou de conclure que l'unité du Canada peut être acquise dans le cadre d'une répartition uniforme des pouvoirs entre le fédéral et les provinces.

Je reviendrai, bien entendu, sur cette question dans un moment.

Et il m'apparaît également risqué de croire qu'une paix relative des langues peut être obtenue et maintenue en continuant de préconiser le type de bilinguisme officiel que le gouvernement du Canada préconise depuis plus de dix ans.

En ce qui concerne le premier point, le projet de constitution est le problème, la question que rappellent toujours les deux peuples fondateurs. C'est bien entendu que nous semblons assister en un moment à un mouvement où le pendule du fédéralisme canadien semble aller vers les provinces. Comme mon professeur, M. Lamontagne, nous expliquait si bien, il y a également des cycles politiques dans le fédéralisme, comme il y a des cycles économiques. Il m'apparaîtrait imprudent de faire une constitution en fonction des cycles, qui probablement est temporaire, ou qui en tout cas, n'a pas été à mon avis suffisamment testée dans sa portée, sa signification profonde par les spécialistes, par nous tous.

[Translation]

an act of Parliament. But I would like the articles guaranteeing the independence of the Supreme Court against interference not only by individuals but also by executives, governments, or administrations, to be much better protected than they seem to be at present.

As for the composition of the Supreme Court, the appointment of judges and their prerogatives, I do not think this is anything to get excited about.

Regarding Senate reform and the proposal for a House of the Federation, I feel that this reform is truly premature. Should we go ahead with the aims already expressed, especially those of the regionalization or increased powers to the regions, I do not feel that any element of this reform, even the appointment of a certain number of members of this House of the Federation by the provinces, is a prior guarantee that the aim of regionalization will truly be achieved. Just as the present Senate which originally had, as you know, this aim amongst its goals was probably not able to achieve it.

Personally, I feel that even the elements I have just mentioned would justify my action in recommending to the Joint Committee that this bill be quite simply withdrawn, to be replaced when the time is right by another bill, for further study, to avoid wasting precious months of our time here in discussing questions which are perhaps of secondary importance to the eventual constitution of Canada. But I have much more serious reasons for making this recommendation to you.

It seems to me that the underlying format of this bill as outlined in the White Paper, *A Time for Action*, is lacking in at least two basic aspects. Firstly, it seems to me that it is dangerous to believe or conclude that Canadian unity can be achieved within the framework of a uniform distribution of powers between the federal government and the provinces.

I will, of course, come back to this question in a moment.

I think it is equally dangerous to believe that a relative peace regarding language issues can be achieved and maintained by continuing to preach the type of official bilingualism which the Canadian government has preached for more than 10 years.

Regarding the first aspect, this bill on the constitution brings us once again to the problem or issue of the two founding peoples. It is understood that we seem, at this time, to be involved in a movement where the pendulum of Canadian federalism is moving towards the provinces. As my professor Mr. Lamontagne explained so well, there are political cycles in federalism just as there are economic cycles. I feel it would be unwise to build a constitution as a function of these cycles, a probably temporary constitution which in any case, in my opinion, has not been sufficiently tested by the experts or by the rest of us as to its scope and deeper significance.

[Texte]

• 1430

Il n'en reste pas moins vrai, cependant, que le mouvement vers les provinces est actuellement visible. En politique scientifique, d'après les recherches, il semble, étant donné la proportion allant vers les provinces, qu'il y ait un mouvement de ce côté-là. De même du côté de la politique culturelle, de la politique des communications, de l'immigration; on parle aussi de restreindre le pouvoir dépensier du fédéral, de mieux mettre dans la Constitution des clauses relatives aux ressources naturelles, et ainsi de suite, et ainsi de suite... Et, bien entendu, tout cela encourage beaucoup de gens à croire que par un mouvement de pure décentralisation, en ayant une constitution plus décentralisée, on pourrait aller jusqu'à rencontrer les objectifs ou les idéaux du Québec, ce que le Québec veut.

Il me semble que c'est imprudent de partir de cette façon là. De toute façon, dans le Livre blanc, le mouvement de décentralisation vers les provinces, il n'est pas fort! Il est, paraît-il, un peu plus accentué quand on regarde les études, les examens poursuivis dans certaines provinces. Mais il m'apparaît qu'il n'est pas certain que les provinces acceptent ou veuillent accepter, dès à présent, de récupérer tellement de pouvoirs de compétence fédérale ce qui pour ainsi dire provoquerait une sorte de renversement de la situation en ce qui concerne les rapports des provinces avec le gouvernement fédéral.

En second lieu, il n'est pas sûr que du côté du gouvernement fédéral, du côté des agents responsables des décisions au niveau fédéral, une telle orientation puisse être jugée acceptable. Et finalement, ce qui, à mon avis, est encore bien plus important que les jugements de ces messieurs ici et là, qu'ils soient dans les provinces ou au fédéral, c'est ceci: Avons-nous apprécié suffisamment les significations réelles pour l'économie, pour la culture, pour l'immigration, et ainsi de suite, d'un mouvement de ce type? C'est seulement après, je pense, que nous pourrions dire jusqu'à quel point on peut profiter de cette bascule, de ce mouvement vers les provinces, pour décider que nous pourrions aussi rencontrer les objectifs, les préoccupations qui se sont exprimés depuis si longtemps au Québec.

En effet, les exigences, les demandes venant du Québec sont fondamentales, sont importantes. Et, ici, je voudrais tout de suite dire que je ne parle pas actuellement des demandes formulées par le Parti québécois, mais par le gouvernement du Québec. Peut-être que plus tard j'en ferai allusion. Mais je parle ici du fond, du mouvement de fond qui semble exister au Québec, Québec politique, Québec intellectuel, depuis longtemps en faveur de la reconnaissance de l'idée de deux peuples, reconnaissance que la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme avait reconnue. Deux peuples qu'il faut accorder ensemble, si possible, dans une même constitution, dans un même État. Pour moi, il est aussi important de voir, si actuellement on parle seulement en termes politiques, les orientations qui seront prises au sein du Parti libéral du Québec dirigé maintenant par M. Claude Ryan, que ce que le gouvernement du Parti québécois et le Parti québécois lui-même souhaitent.

Je voudrais passer maintenant à une autre question, ma deuxième question, le projet de constitution et la question linguistique. Encore ici, le gouvernement fédéral, et M. Tru-

[Traduction]

The fact remains, however, that the movement towards the provinces is currently a visible one. In political science, research seems to show that given the proportion going to the provinces, there is such a movement. Also in cultural policy, communications policy, and immigration policy; there is also talk of restricting federal spending powers, of setting out more clearly in the constitution those sections relating to natural resources, etc., etc., . . . And, of course, all of this leads many people to believe that a more decentralized constitution would make possible to satisfy the goals or ideals of Quebec, to give Quebec what it wants.

I consider it unwise to build on that assumption. In any case, this decentralization movement towards the provinces is not very strong in the white paper. Apparently it is somewhat more accentuated in studies undertaken in certain provinces. But I do not think it is certain that the provinces would accept or even want to accept, at the present time, taking on so many of the powers now under federal jurisdiction, a change that would, in effect, cause a reversal of the present situation regarding federal provincial relations.

Secondly, it is not certain that the federal government, the officers responsible for decisions at the federal level, would find this type of orientation acceptable. Finally, and in my opinion much more important than the opinions of these various gentlemen, be they from the provinces or the federal level, is this: have we sufficiently considered the true impact of such a movement on the economy, on culture, on immigration, etc.? I feel that only after the fact will we be able to say to what extent we can benefit from this upset, from this movement towards the provinces, and decide that this is the way in which we can deal with the goals and concerns which Quebec has been expressing for so long.

The demands and requests from Quebec are basic and important. And here I would like to make it clear that I am not referring to requests made by the Parti Québécois but by the government of Quebec. I may talk about the Parti Québécois later. But there I am referring to the grass roots movement which seems to have existed for a long time in Quebec, in political and intellectual Quebec, and which favours the acceptance of the two peoples concept, and acceptance recognized by the Commission of Bilingualism and Biculturalism. Two peoples which, if possible, must be accounted for in a single constitution, in a single State. In my opinion, to talk strictly in political terms, I think it is just as important to look at the directions taken within the Quebec Liberal party, now led by Mr. Claude Ryan, as at what the Parti Québécois government and the Parti Québécois itself would like.

I would now like to move on to another issue, my second one, that of the constitution bill and the language issue. Here again, both the federal government and Mr. Trudeau himself-

[Text]

deau lui-même, s'inspirent largement des prescriptions, des conclusions et recommandations du rapport sur le bilinguisme et le biculturalisme. En effet, le rapport de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme préconisait comme principe général l'acceptation du principe de personnalité. Néanmoins, la Commission a reconnu le principe dit de territorialité au moins à trois moments. D'abord, en recommandant que le Québec reste bilingue officiellement; que l'Ontario et le Nouveau-Brunswick se déclarent bilingues; et qu'il y ait pour Montréal des examens de faits à propos de la langue du travail pour promouvoir le français comme langue de travail au Québec. Vous savez que le commissaire Frank Scott avait signé un rapport minoritaire sur ce troisième point, disant que la Commission s'éloignait de son principe de personnalité et qu'elle versait trop, selon lui, dans le principe de territorialité à ce niveau-là.

• 1435

Néanmoins, quand on examine le cours des choses depuis 10 ans, je pense que les recommandations de la Commission sont nobles. La Loi sur les langues officielles est noble. Les objectifs, néanmoins, ont-ils été atteints? N'ont-ils pas été plutôt contredits par des mouvements de fond de la société? Aujourd'hui, l'Ontario n'est toujours pas bilingue, et moi je ne proposerais pas à l'Ontario de se déclarer bilingue demain matin.

Le Québec s'est déclaré officiellement unilingue. Il a adopté le français comme langue officielle et je pense qu'il est impossible de croire qu'un gouvernement puisse éventuellement rebrousser chemin et revenir au bilinguisme officiel au Québec.

Non seulement avons-nous déclaré le français langue officielle, mais je pense qu'au fur et à mesure où les Québécois se rendent compte de l'importance de la langue comme outil ou instrument du pouvoir économique, parce que c'est effectivement cela que c'est pour eux, ils vont tendre de plus en plus à conserver la loi telle qu'elle est ou même, s'il le fallait, lui donner encore plus de dents.

Bien entendu, il y a des coûts à court terme, mais je crois que le mouvement du français au Québec s'inscrit dans un mouvement social et économique plus général qui est là depuis plusieurs années et qui tend à faire en sorte que la minorité anglophone, qui détenait les grands leviers de commande, soit appelée à les perdre. Elle ne peut pas les perdre sans être incitée, en quelque sorte, à le faire. Aucun groupe, aucune classe, dans l'histoire n'a accepté de voir ses droits disparaître à moins d'y être en quelque sorte incité par une autre classe qui lui disait: «Eh bien! Maintenant, c'est mon tour». Finalement, au Nouveau-Brunswick, comme constat, la déclaration du bilinguisme officiel n'empêche pas le radicalisme acadien. Le radicalisme acadien, pour quiconque regarde un peu ce qui se passe dans cette région, ressemble étrangement à certains mouvements, au Québec, il y a 40 ou 50 ans. On ne sait pas exactement où cela peut aller mais il ne semble pas que la loi sur les langues officielles, au Nouveau-Brunswick, ait changé quelque chose dans ce mouvement. Au contraire, il est même

[Translation]

have taken their inspiration mainly from the prescriptions, conclusions, and recommendations of the Bilingualism and Biculturalism Report. The report published by the Commission on Bilingualism and Biculturalism did preach as a general principle the acceptance of the concept of personality. However, the Commission did recognize on at least three occasions the principle referred to as territoriality. By recommending first that Quebec remain officially bilingual; second, that Ontario and New Brunswick declare themselves bilingual; and third, that for Montreal the facts regarding language of work be examined in order to promote the use of French as a language of work in Quebec. As you know, on that third point, Commissioner Frank Scott signed a minority report to the effect that the commission was moving away from the personality principle and, according to him, was giving too much weight to the territoriality principle.

However, looking at the evolution in the past 10 years, one can see that the recommendations made by the commission are noble. The Official Languages Act too is noble. But we have to ask ourselves whether the objectives have been met or whether they have not been in contradiction with a basic movement in the society? Today, Ontario is still not bilingual and I will not be the one to suggest that Ontario become bilingual tomorrow morning.

Quebec has officially declared its unilingualism. It has French as its official language and, to my mind, it is impossible to think that a government can eventually backtrack and reinstate official bilingualism in Quebec.

Not only was French declared the official language of the province but I think that as Quebecers become more aware of the importance of a language as a tool or an instrument of economic power, because this is what really language is for them, they will tend to want to keep the act as it is now written or even, if it were necessary, they will tend to want to give it even more bite.

Of course, there are costs involved but I think that the French movement in Quebec is part of a more general socio-economic movement which has existed for many years and tends to take away from the Anglophone minority the reins that they used to hold in the past. The Anglophones cannot let that happen without being, somehow or another, forced to. There is no group, there is no class, that has ever accepted to see its rights taken away from it unless another class was forcing it to capitulate saying: "Well, it is now our turn". Finally, it is not because in New Brunswick you have an official declaration in favour of bilingualism that the Acadian radicalism does not exist. The Acadian radicalism, when you take a closer look at the situation in that region, appears to be similar to certain movements occurring in Quebec 40 or 50 years ago. Nobody knows exactly where that could lead but it seems that the Official Languages Act of New Brunswick could not change anything to that trend. On the contrary, it is conceivable that it would speed it up, that it would be an element speeding radicalism amongst Acadians.

[Texte]

possible qu'elle accélère, qu'elle soit un élément favorable à une radicalisation chez les Acadiens.

Les francophones du Québec ne sont pas plus disposés aujourd'hui qu'hier, et probablement moins qu'hier, à céder leur droit d'aînesse pour leurs frères de la diaspora.

Ils estiment que c'est en fortifiant leur base au Québec qu'ils peuvent le mieux être utiles à leurs frères qui sont dans la diaspora, c'est-à-dire qui vivent en minorité dans les autres provinces, dans les provinces à majorité anglophone.

Quant aux tensions entre francophones et anglophones au Canada, nous n'avons pas d'indice qu'elles se soient atténuées. Il semble au contraire que les tensions sont restées à peu près ce qu'elles étaient, le niveau d'ignorance ayant peut-être été quelque peu relevé.

Encore que les indications qu'on peut avoir en lisant d'une façon attentive le rapport de la Commission royale d'enquête du bilinguisme et du biculturalisme, rapport préliminaire qui fait suite aux rencontres régionales qu'elle avait tenu je crois, dans 37 villes canadiennes, et la lecture des éléments de rapport que nous avons du groupe Pépin/Robarts sur la question de la rencontre régionale, nous démontrent que vous avez là les mêmes préjugés, les mêmes idées, qui reviennent *ad nauseam* du début à la fin.

Il n'y a pas eu au Canada, depuis 15 ans, de changement radical dans la culture politique des citoyens. C'est certain, il me semble que nous devons conclure de là que la Loi sur les langues officielles, l'orientation du gouvernement fédéral à propos du bilinguisme n'ont pas produit de résultats, et que peut-être, au contraire, comme je vais tenter de l'indiquer, elles ont peut-être accentué les problèmes en proposant aux citoyens, surtout anglophones des provinces excentriques, Colombie-Britannique, Terre-Neuve et ainsi de suite, en leur proposant un idéal ou des objectifs qui sont extrêmement difficiles à atteindre dans ces provinces, ou mêmes impossibles à atteindre.

• 1440

Par ailleurs, les garanties que nous avons actuellement dans la constitution, dans le projet pour le statut des langues officielles sont-elles suffisantes ou ne le sont-elles pas? Je ne peux pas personnellement me prononcer sur ce point. Vous savez qu'il existe trois garanties: la première concerne, dans la Chambre de la Fédération, le vote qui serait pris à double majorité. C'est une technique que je vous incite à repousser. La double majorité signifie en pratique la non-décision dans les questions fondamentales là où il y a désaccord entre les deux groupes et signifie également qu'il se pourrait fort bien que ce ne soit pas la majorité qui soit par là défavorisée mais bien plutôt la minorité.

Je vous inciterais à lire les ouvrages de John C. Calhoun qui écrivait juste avant la guerre entre les États, ce qu'on peut appeler la révolution, la subversion, ou je ne sais pas, l'insurrection des États du Sud ou la guerre du Sud contre le Nord. John C. Calhoun avait préconisé une telle formule pour essay-

[Traduction]

Francophones in Quebec are not any more inclined today than before to give up their seniority rights to their brothers of the Diaspora. As a matter of fact I would say that now they are even less inclined to do so than they were in the past.

They seem to think that it is by fortifying their basis in Quebec that they can be most useful to their brothers of the Diaspora, and by this I mean the Francophone minorities in the other provinces, in the provinces with an Anglophone majority.

As far as the tensions between Francophones and Anglophones in Canada are concerned, nothing seems to indicate that they are lessened. On the contrary, tensions have remained where they were, ignorance having progressed a little bit.

You just have to very carefully read the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, the preliminary report that was presented following regional meetings in 37 Canadian cities and read in parallel the bits and pieces that we have of the Pépin-Robarts report dealing with regional meetings, and you will see that the same prejudices, the same ideas, are repeated from beginning to end.

In the past 15 years, there has not been in Canada any radical change in the political culture of the people. For sure, it seems to me that we have to conclude that the Official Languages Act, the federal government's approach to bilingualism, has not yielded results and that maybe, on the contrary, as I will try to demonstrate, the measure taken has but compounded the problems by proposing to the people, namely the anglophones living in the peripheral provinces such as British Columbia and Newfoundland, an ideal or an objective extremely, even impossible to reach in those provinces.

On the other hand, we have to determine whether or not the guarantees that we find in the present constitution, including the provisions on the status of the official languages are sufficient. Personally, I do not have the answer on that point. As you know, there are three guarantees: first, in the case of the House of the Federation, the vote would be a double majority one. That is a technique that I exhort you to reject. Practically, double majority means a non-decision in fundamental questions where there is disagreement between the two groups and it also means that it is not likely the majority that would be disfavoured, but the minority.

I invite you to read John C. Calhoun's work who wrote just before the war between the states, what you might call revolution, subversion or even insurrection of the southern states, a war between the South and the North. John C. Calhoun was putting forward a formula that would solve the problem of

[Text]

er de résoudre le problème des tensions entre les États du Nord et les États du Sud, eu égard surtout au fait que le Sud majoritaire devenait minoritaire. C'est une formule qui n'a pas été appliquée à ce moment-là; on a préféré plutôt aller en guerre. Je ne suis pas sûr qu'on ait bien fait d'aller en guerre, mais la formule n'aurait certainement pas elle-même donner de bons résultats, comme on peut le voir notamment dans l'application qui en a été faite dans les vieilles fédérations grecques et dans l'Empire austro-hongrois.

Quant à la formule des deux tiers, la règle des deux tiers à la Chambre des communes, elle est une règle imprudente. Vous pourriez très bien retrouver une situation analogue à celle de 1962, je crois...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): 1958.

M. Dion: ... 1958, où vous aviez à Ottawa, par le fait des jeux électoraux, très peu de députés du parti du gouvernement qui avait été élus, et qui à ce moment-là auraient été en difficulté, je pense, pour faire connaître leur dissension sur un projet qui aurait été vraiment jugé fondamental par les autres, par une majorité impressionnante de 200 et quelques sièges.

A propos de la protection du statut des langues par la charte, je ne crois pas que nous ayons suffisamment d'éléments actuellement pour croire que cette charte pourrait protéger le français ou l'anglais, et surtout le français, je pense, avec assez de certitude pour procurer ce qui est nécessaire qu'une loi fondamentale donne aux citoyens, c'est-à-dire, la sécurité au moins quant à cette question fondamentale.

Par conséquent, je suggère qu'on repense le projet de loi sur la réforme constitutionnelle. D'autant plus qu'il me semble que le projet actuel oublie une dimension fondamentale de la situation canadienne, cette dimension qu'on appelle la dimension des deux peuples, des deux sociétés. Dans le Livre blanc, *Le temps d'agir*, on ne retrouve, à moins que j'aie lu trop vite, aucune mention des peuples fondateurs. On y parle des deux majorités; on y parle des groupes linguistiques, et ainsi de suite. Mais, il me semble que par là on évite de poser un problème sociologique qui est fondamental, en tout cas considéré comme tel par une partie importante du pays.

A ce propos, il me semble que les lois linguistiques, la constitution doivent correspondre aux tendances lourdes que l'on trouve dans une société. A propos de la langue, il est clair que le mouvement au Québec, à mon avis, va vers le français. A propos du pays, il me semble qu'on ne peut plus penser sérieusement aujourd'hui maintenir le français comme langue fréquemment, langue visible à travers tout le pays, de la Colombie-Britannique à Terre-Neuve. Il me semble que la loi, si elle va dans le sens du courant, accentue le courant; mais si elle va à contre courant, au contraire, elle peut susciter par sa présence, elle peut susciter, dis-je, des difficultés supplémentaires. Et pour moi, le courant sociologique au Canada ne va pas dans le sens d'un bilinguisme canadien, il va plutôt dans le sens de l'acceptation par les populations, au niveau des territoires, au niveau des provinces, il va, dis-je, dans le sens de l'acceptation par les populations, au niveau des territoires, au niveau des provinces, de la coexistence des unilinguismes.

[Translation]

tensions between Northern states and Southern states, in view of the fact that the South, which had a majority, was becoming a minority. The formula was not applied at the time. It was decided rather to wage war. I am not so sure the decision was a good one but the formula itself could not have led to good results as can be verified when one recalls how it was used in the old Greek federation and in the Austro-Hungarian empire.

As for the two-third formula, the two-third rule in the House of Commons, it is a treacherous one. There could be a situation arising similar to the one in 1952, I believe,...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It was 1958.

Mr. Dion: ... 1958, when in Ottawa, because of the result of the election, very few government members had been elected and, at that time, they would have been elected and, at that time, they would have been in trouble if they had wanted to reject a bill that the others would have deemed fundamental, the others being an impressive majority of 200 or over.

As for the statute of the languages protected by the charter, I do not think at this point we know enough to say that the charter could protect French or English, mainly French, in such a way that it would become a fundamental law in which people would find guarantees on that very basic question.

Therefore, I suggest that this bill on constitutional reform be thought over. Furthermore, it seems to me that the bill does not take into account a fundamental element of the Canadian situation, the fact that in Canada there are two peoples, two societies. I might have read it too quickly but I do not think that the white paper: *A time for Action* mentioned anywhere the two founding peoples. There is mention of the two majorities, the linguistic group and so on. But, I think that the sociological problem which is a fundamental one in the eyes of many people, is bypassed.

In that regard, it seems to me that the linguistic laws, the constitution itself, has to take into account the heavy trends that one can find in a society. From the point of view of languages, it is clear that in Quebec, the movement is towards French. In the country as a whole, it seems to me that nowadays nobody can seriously think of maintaining French as a usual language, a visible language throughout the country, from British Columbia to Newfoundland. It seems to me that the act, if it follows the trend, accentuates it. But if it goes against it, on the other hand, it can create further difficulties. To my mind, the sociological trend in Canada is not towards a Canadian bilingualism but rather towards the acceptance by the people, of the various territories, the various provinces, of unilingualism, of the coexistence of unilingualisms.

[Texte]

• 1445

Il me reste maintenant à vous demander, s'il est vrai que le prochain projet ne comporte pas suffisamment de garanties pour la reconnaissance d'un fait sociologique, celui des deux peuples: Que faut-il y mettre? Je suis sceptique, quant à moi, de voir la possibilité de parvenir à une reconnaissance adéquate pour satisfaire le besoin de sécurité, demande qui s'exprime au Québec, au moyen d'une simple modalité de décentralisation des pouvoirs, formule actuellement acceptée par la plupart.

Je voudrais maintenant conclure, qu'à mon avis, il est nécessaire de repenser la question constitutionnelle, et, de la repenser dans le sens d'une assemblée constituante. Je ne pense pas qu'une constitution puisse être le fait d'un gouvernement, d'un seul gouvernement, d'un parti politique ou de partis politiques, ou de groupes privés. Elle doit être le fait d'un peuple.

Comment maintenant amener les Canadiens à accepter l'idée que soit créée ou constituée une assemblée chargée d'élaborer une constitution, assemblée qui en partie pourrait être composée des députés élus, et en partie de personnes qui seraient spécifiquement élues, choisies pour cette assemblée. Il est évident que les débats que nous avons, ceux que nous aurons, testeront la volonté des Canadiens de changer réellement leur cadre politique.

On dit toujours que le véritable problème, ce n'est pas un problème constitutionnel, c'est un problème économique. En effet les problèmes économiques sont considérables. Néanmoins, dans l'Histoire, les pires tragédies ne sont pas nées des crises économiques. Les pires tragédies sont nées là où au sein d'un même état, deux peuples, deux groupes, s'opposaient au point où cela pouvait conduire à des résultats ou à des conséquences extrêmement graves. Il arrive d'ailleurs fréquemment que la crise économique et la crise fort probable politique, se conjuguent. Elles ne sont pas nécessairement dissociées l'une de l'autre.

Il faut à tout prix en terminer, en finir avec cette orientation qui me paraît maintenant atteindre et contaminer le fédéral et lui faire penser la constitution en terme de courte échéance, et même, avec des visées électorales. Je pense qu'après avoir dénoncé le parti québécois et le gouvernement du parti québécois, qu'après avoir pris conscience du fait et l'avoir bien enregistré, que le référendum, le projet référendaire n'était qu'un projet électoral, et que le référendum devient hypothétique du moment qu'on veut en faire un instrument d'action vers une quelconque clarification des volontés des Québécois à propos de leur statut politique, au point où il est fort possible qu'on en arrive à conclure, à se trouver de bonnes raisons pour prolonger, pour retarder l'échéance d'un référendum, au moins jusqu'à ce qu'on ait gagné les prochaines élections, surtout si on se trouve en bonne position... et bien, si cela devait se produire au Québec et si nous estimons que ce n'est pas bon, il ne faudrait pas que le gouvernement fédéral se mette à singer ces mêmes orientations. Je n'ai pas complètement lu la lettre de M. Trudeau, mais il semblerait qu'il dit que les étapes ne sont plus complètement des étapes. Dans ce que j'ai lu, en tout cas, dans les documents officiels, on prévoit deux étapes pour

[Traduction]

I have to ask you now, should the proposal not offer sufficient recognition of a sociological fact, the fact that two peoples exist, what should they propose? I for one am skeptical of the possibility to gain adequate recognition that would satisfy the need for guarantees such as the one expected by Quebec by simply using a formula decentralizing powers of the type now generally accepted.

I believe that it is now time to think over the constitutional issue in the light of a possible constitutional assembly. I do not think that a government, a government alone, a political party or many political parties or private interest groups can make a constitution. A constitution has to be made by a people.

How then do you bring the Canadian people to accept the idea that an assembly should be created with a mandate of making a constitution, and that it should be formed by elected members, as well as by other members specifically chosen by that same assembly. It is clear that the debate that we now hold, that we will hold will put the will of the Canadian people to really change their political environment to a test.

We often hear that the real problem is not a constitutional one but an economical problems are enormous. However, historically, the worst tragedies have not originated in economical crises. The worst tragedies originated within the state itself, when two peoples, two groups were so directly antagonistic that it led to extremely serious results or consequences. Frequently the economical crises come on top of the political ones and both are not necessarily divorced.

It is extremely important to change our approach, an approach that has led the federal government to think that the constitutional issue is a short term one and can even be used for electoral purposes. We have exposed the Parti Québécois and the government of the Parti Québécois for its attitude towards the referendum. The project for a referendum, it is now realised, is nothing more than an electoral project and it has become conjectural the minute it is transformed into a tool permitting a better reading of what the expectations are in Quebec regarding the political status. It is from them on easy to find good reason to wait and to postpone the date of a referendum until after the next election, especially when a government finds itself in a favourable situation... If then Quebec opted for that plan of action which we would reject, it would not be appropriate for the federal government to imitate them. I have not read the whole of Mr. Trudeau's letter but it seems as if he was saying that the phases are no longer phases per se. From what I could read, in the official documents, there would be two phases in the preparation of the new constitution, as if a constitution could be a piece meal project. We must also make sure that there is some sort of previous

[Text]

la constitution, comme si on se faisait une constitution par pièces détachées. D'autre part, au moins de façon pratique, il faut faire en sorte qu'il y ait a priori un espèce de découpage en ce qui concerne les questions qui concernent le fédéral et celles qui concernent les provinces et ainsi de suite.

• 1450

Nous avons donc ici besoin de modifier notre attitude concernant l'examen de la Constitution. C'est une question importante, c'est une question nécessaire, mais, à mon avis, il n'est pas requis que nous nous mettions aujourd'hui à rédiger les premiers articles de la Constitution. Mon Dieu, pendant des années déjà, nous avons quand même réussi à survivre sans changer cette Constitution. Plusieurs même, dont M. Lamontagne, il n'y a pas encore tellement longtemps, disaient que la Constitution, après tout, n'était pas le problème fondamental. On pouvait encore vivre avec cette Constitution. Je ne vois pas de quelle maladie on aurait été atteint subitement pour qu'on ressent le besoin d'avoir demain une nouvelle constitution. Je crois que 6 mois, un an de plus, cela ne pèse pas lourd dans les décennies et dans les siècles à venir pour un pays. Il me semble également que pour un projet aussi fondamental, il faut procéder avec tout le temps, avec toutes les analyses dont nous pouvons disposer.

Il me semble, notamment, que le gouvernement fédéral, ou tout autre gouvernement qui arrive actuellement pour proposer au peuple une constitution, devrait au moins prendre connaissance des travaux en cours chez la population par simple décence vis-à-vis de cette population.

Un professeur de l'Université Queen's disait récemment qu'il connaissait lui-même 80 groupes qui travaillaient de façon sérieuse à des projets de réexamen de la Constitution. Au Québec, nous avons un groupe qui essaie de chapeauter tous les partis politiques, sauf le Parti québécois, pour examiner cette question. Claude Ryan a mis sur pied un comité constitutionnel qui travaille avec beaucoup de sérieux.

Mais revenons à Ottawa. Moi, je crois qu'il est immoral pour un gouvernement de créer un groupe de travail sur l'unité canadienne, le groupe dit Pépin-Robarts, et de procéder de cette façon sans même le consulter. Je sais que ce groupe travaille très sérieusement; je ne dis pas qu'ils arriveront avec des recettes demain matin mais je pense qu'ils auront quelque chose de plus corsé, de meilleur, à proposer pour examen que ce que nous avons là.

Par conséquent, il me semble que nous pouvons encore attendre quelque temps. On me dit qu'il ne sera pas possible de convoquer une constituante; je le sais très bien. Actuellement, les circonstances ne permettent pas de convoquer une constituante pour la bonne et simple raison que le Québec ne peut pas parler d'une seule voix et pour la bonne et simple raison qu'on ne peut pas convoquer des députés québécois qui seraient désavoués par le gouvernement du Québec. Actuellement, le gouvernement du Parti québécois n'est pas prêt à s'asseoir à une table constituante à moins que ne soient discutées les modalités de la souveraineté-association. On devrait peut-être leur permettre de le faire; au moins, on saurait peut-être à la fin ce que cela veut dire. Mais il en reste qu'ils ne viendront

[Translation]

determination of questions concerning the federal government and those concerning the provinces and so forth.

It is therefore essential that we change our attitude towards an examination of the constitution. It is an important and necessary matter but, in my view, nothing requires us to start drafting the first sections of the constitution today. Good heavens, we have managed to survive for years now without changing the constitution. Several people, including Mr. Lamontagne, were saying not so long ago that, when all was said and done, the constitution was not the basic problem. It would still be possible for us to live with this constitution. I do not understand what sudden sickness has been visited upon us making a new constitution absolutely necessary as of tomorrow. An additional six months or a year are of no great importance when one considers the future decades and centuries in the life of a nation. It also seems to me that, in such a basic undertaking, one must proceed without unnecessary time constraints and using all the analyses that can be made available.

I am particularly concerned that the federal government, or any other government interested in proposing a constitution to the people at the present time, should at least look into the studies being presently carried out by different elements of the population as a simple matter of decency towards these people.

A professor of Queen's University recently said that he himself was aware of 80 groups involved in a serious re-examination of the constitution. In Quebec, we have a group attempting to bring together all political parties, excluding the Parti Québécois, in order to examine this question. Claude Ryan set up a constitutional committee which has got down to a very serious job.

But, to get back to Ottawa, I think that it is immoral for a government to create a working group on Canadian Unity, the so-called Pepin-Robarts Group, and then to proceed in the way it has done without even consulting the group. I know that this Task Force is doing good work; I am not saying that they will come up with solutions tomorrow, but I think they will have something more substantial and better to propose for our examination than that which is before us now.

Consequently, I feel that we can continue to wait some time. I am told that it will not be possible to call a constituent assembly and this is something that I quite well realize. At the present time, circumstances do not allow us to call a constituent assembly for the obvious reason that Quebec is not able to speak with a single voice and that it would, of course, not be feasible to have, as delegates from Quebec, people who would be disavowed by the Quebec government. At the present time, the Parti Québécois government is not willing to take part in a constituent assembly unless the terms of sovereignty-association will be discussed. This should, perhaps, be allowed; then, at least, we might get to know what this concept means. But the fact remains that there will be no Quebec participation

[Texte]

pas à moins que ce soit pour cela. Il n'y a personne, aucun groupe, qui pourrait être mandaté.

Je pense que les jeux se dénouent, qu'ils vont se dénouer au Québec et qu'il faut en quelque sorte attendre que le Québec puisse au moins retrouver un semblant d'unité pour venir discuter avec autorité de la loi fondamentale sur la prochaine Constitution du pays. Que ferions-nous sans le Québec? En fin de compte, malgré tous les autres problèmes que peut avoir le gouvernement fédéral lui-même dans son fonctionnement aujourd'hui, malgré les problèmes posés par le développement économique dans les autres provinces, le cœur du problème, ce qui nous réunit fondamentalement aujourd'hui, c'est de trouver une Constitution qui pourra accommoder le Québec et le reste du pays avec ses particularités. On me dit toujours qu'il faudra que les Québécois choisissent entre être solidaires au Québec ou être citoyens du Canada. Oui, d'accord. Mais ils devraient pouvoir faire ce choix en ce sens que plus ils seraient Québécois, plus ils seraient de bons citoyens du pays. Et je pense que c'est là l'hypothèse ou la prémisse fondamentale qu'on devrait avoir quand on repense la Constitution. Il faut faire en sorte que chaque habitant de chaque province puisse être très loyal vis-à-vis sa province et aimer sa province avec beaucoup d'amour tout en étant certain que ce faisant, il est en même temps un citoyen respectable et respecté de son pays.

• 1455

L'assemblée constituante, pour une révision constitutionnelle, me paraît requise. Néanmoins, malgré le fait qu'il faudra attendre quelque temps, il m'apparaît qu'il vaut mieux attendre que les circonstances, d'une façon ou de l'autre, se dénouent de façon plus favorable, afin que le Québec puisse parler d'une seule voix, que de risquer d'avoir à récolter des raisins verts. Éventuellement, nos dents pourraient en être fortement agacées.

Merci monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ayant vu le gouvernement fédéral tellement critiqué au cours des dernières années pour ne pas avoir voulu bouger au sujet de la réforme constitutionnelle, il me fait grand plaisir d'entendre le professeur Dion dire maintenant qu'il veut bouger trop vite.

Alors, parmi les noms que j'ai présentement, il y a M. Dawson, M. Guay, M. Breau, M. Lachance, le sénateur Hicks, M. Lee. Ce sont les noms que j'ai présentement.

M. Dawson: Monsieur le président, j'aimerais remercier professeur Dion qui, tout à l'heure, vous appelait «mon professeur.» Je dois dire la même chose du professeur Dion. Là, je dois me demander si je suis influencé par le sénateur Lamontagne ou par le professeur Dion. Je serai assez bref avec mes questions parce que j'ai eu le professeur Dion comme professeur à l'Université Laval et si je n'ai pas compris à ce moment-là, je ne comprendrai jamais. Il y a certaines opinions que je ne partagerais pas avec lui à ce moment-là, et que je ne partagerais peut-être pas aujourd'hui...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je suis votre grand-père, moi.

[Traduction]

without this subject being discussed. There is no individual or group which could be given a mandate.

I think that the situation is being, and will be untangled in Quebec, but we must wait until Quebec regains at least a semblance of unity so that it can discuss with some authority the fundamental matter of the country's next constitution. What would we do without Quebec? In spite of all the other problems which the federal government may encounter in its operation today, in spite of the problems raised by economic development in the other provinces, the basic issue bringing us together today is the need to find a constitution which can accommodate Quebec and its particularities with the rest of the country. I am always being told that Quebecers will have to choose between sticking with Quebec or being Canadian citizens. This may be so but they should be able to make such a choice so that, in becoming better Quebecers, they would become better citizens of Canada and I think that this should be our basic hypothesis or premise when we begin rethinking the constitution. We must ensure that all the inhabitants of the provinces can be loyal and devoted towards their province and, at the same time, be respectable and respected citizens of their country.

A constituent assembly, or a constitutional revision, seems essential to me. Even though it will be some time, I think that it will be better for us to wait until circumstances bring about a more favourable situation allowing Quebec to speak with a single voice rather than running the risk of harvesting sour grapes which could leave a bitter taste in our mouths.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Having heard the federal government subjected to so much criticism for its lack of action on constitutional reform, I am pleased to hear Professor Dion now tell us that it wants to act too quickly.

The names on my list are the following: Messrs. Dawson, Guay, Breau, Lachance, Lee and Senator Hicks. These are the names I have received up till now.

Mr. Dawson: Mr. Chairman, I would like to thank Professor Dion who, a while ago, referred to you as "my professor". The same thing can be said by me about Professor Dion. And now, I have to ask myself whether I have been influenced by Senator Lamontagne or Professor Dion. I will be quite brief in my questioning since, having had Professor Dion as teacher at Laval University, if I was not able to understand then, I will never be able to. There were some opinions which I did not share with him at that time and which I would probably not go along with today either...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That makes me your grandfather.

[Text]

M. Dawson: Maintenant, j'aimerais poser quelques questions.

Premièrement, j'aimerais exprimer, peut-être, un peu ma crainte ou ma déception. Le professeur Dion est le premier Québécois, je crois, si on exclut la Ligue monarchiste qui vient de Westmont, à venir exprimer un peu les besoins ou peut-être l'opinion des Québécois qui ne sont pas à la Chambre des communes et qui sont peut-être un peu plus nationalistes mais qui croient, comme le professeur Dion, qu'on peut être un très bon Québécois et être encore un meilleur Canadien par par le fait même.

Ma peur, c'est que si l'opinion exprimée par le professeur, à savoir qu'on va trop vite, et le fait qu'il soit le seul Québécois qui soit venu présenter un mémoire, sont interprétés dans le Canada anglais, dans le reste du pays, comme prouvant que ce n'est pas important et que ce n'est pas urgent, moi, je crains que le reste du pays va peut-être dire: «Voyez-vous les Québécois ne sont pas sûrs s'ils veulent une nouvelle constitution. Du moins, ils ne la veulent pas immédiatement, alors on devrait peut-être changer de sujet».

S'il y a 80 mouvements au pays, à l'heure actuelle, qui sont en train de travailler sur la constitution c'est justement parce que le 15 novembre 1976, il y a eu l'élection du parti québécois et que la crainte de la séparation du Québec existe. Je crois que si jamais cette crainte-là cesse parce que les Québécois disent: «Le référendum n'était qu'un truc publicitaire ou un truc électoral», j'ai peur qu'ils ne décident de négliger la question constitutionnelle.

De toute façon, vous parlez d'une assemblée constituante non partisane. Ici, on parle d'un Sénat non partisan depuis le début du comité. Pourtant, quelle que soit la formule utilisée pour la nomination ou pour l'élection des membres de cette assemblée constituante, je crois qu'il est inévitable que les partis politiques au Canada qui sont ancrés aient tendance à vouloir participer au processus d'élection ou de sélection. Automatiquement, étant donné l'envergure des élections que cela pourrait impliquer, l'appui d'un parti politique va être nécessaire. J'aimerais savoir de quelle façon vous pouvez espérer avoir une assemblée constituante non partisane. Ne serait-il pas mieux d'avoir, au fond, dans les cadres du Parlement ou à l'intérieur de la Chambre et du Sénat un débat sur la Constitution, puisque ces gens-là ont été mandatés par la population pour venir en discuter? Je suis pour une assemblée constituante, monsieur Dion, mais je crois qu'elle va nécessairement être partisane. Si cela doit retarder le débat de 2 ans ou 3 ans, je crains que le parti québécois n'ait peut-être alors été battu, que le référendum n'ait peut-être été battu et que la question constitutionnelle ne soit plus importante, sauf peut-être pour les Québécois qui ont réalisé que cela a brimé certaines libertés dans le passé. C'est cette crainte-là que j'exprime, monsieur Dion. Vous avez parlé de la décentralisation; je crois qu'il est utopique de penser qu'une décentralisation des pouvoirs telle que préconisée par certains partis politiques va satisfaire la population québécoise. Je suis d'abord avec vous là-dessus. S'il se sentent chez eux, s'ils se sentent égaux, cela va peut-être les satisfaire beaucoup plus. Enfin, je dois aussi partager votre opinion concernant l'hypo-

[Translation]

Mr. Dawson: I would now like to get to my questions.

First, I would like to express some personal apprehensions or disappointments. Apart from the Monarchist League from Westmount, I believe Professor Dion is the first Quebecker to come to this Committee to voice the opinion of Quebeckers other than members of Parliament, the opinion of fellow citizens who may be a bit nationalistic but who believe, like Professor Dion, that one can be a very good Quebecker and, as a result of this, a better Canadian.

My fear is that the opinion expressed by Professor Dion to the effect that we are acting too quickly and the fact that he is the only Quebecker who has come to present a brief may be interpreted in English Canada as proving that this is not an important and urgent matter. I fear that the rest of the country may conclude from this that Quebeckers are not sure that they want a new constitution. Or, at least, that it is not an immediate need and that we need no longer pursue the subject.

If there are 80 movements in the country at the present time working on the constitution, this is because of the election of the Parti Québécois on November 15, 1976 and the very real fear of Quebec separating. Should this apprehension disappear as a result of Quebeckers claiming that the referendum is only a publicity or election gambit, then I am afraid that it might be decided to drop the constitutional question.

In any event, you refer to a nonpartisan constituent assembly. In this Committee, we have been talking about a nonpartisan Senate from the outset. Nevertheless, whatever formula may be used for the nomination or election of members of this constituent assembly, I think that the political parties on the Canadian scene will inevitably want to take part in the election or selection process. In view of the scale of the elections, this support of a political party will automatically be required. I would like to know how you can expect to have a nonpartisan constituent assembly. Would it not really be better to hold a debate on the constitution within the framework of Parliament, both the House of Commons and the Senate, since the members received a mandate from the population to discuss the subject? I am in favour of a constituent assembly but I think that it will, of necessity, be partisan. If the debate is to be delayed for two or three years, I am afraid that, once the Parti Québécois is beaten and the referendum is lost, the constitutional question may no longer be considered important except by Quebeckers aware of how some of their rights were not respected in the past. That is the fear I have, Mr. Dion. You talked about decentralization; I think it is sheer Utopia to think that decentralization of powers as suggested by certain political parties will satisfy the population of Quebec. I agree with you on that. If they felt at home, if they felt equal, probably that would be more satisfactory. Finally, I must also agree with your opinion concerning the Parti Québécois' hypocrisy on the referendum question. Unfortunately, many Canadians, many Quebeckers will probably fall into the trap. I hope there will always be professors with critical views on the

[Texte]

crise du Parti québécois dans la question du référendum. Malheureusement, plusieurs Canadiens, plusieurs Québécois vont peut-être tomber dans le piège. J'espère qu'il y aura toujours des professeurs à l'esprit critique, tant avec le gouvernement fédéral qu'avec le gouvernement provincial, quelle qu'en soit la couleur qui vont être capables d'essayer d'éclairer la population.

• 1500

Je vous remercie.

M. Dion: Monsieur le président, monsieur Dawson, je pense que vos remarques me donnent l'occasion de clarifier un peu certains points. Je n'ai pas dit que le gouvernement fédéral allait trop vite, j'ai dit qu'il s'y prenait de la mauvaise façon. Quant il faut aller quelque part, on doit aller dans la bonne direction.

M. Dawson: J'ai été influencé par mon grand-père.

M. Dion: Peut-être, oui. Mais de fait, si je puis opposé au projet actuel, c'est qu'il n'est pas bon dans mon esprit. Ce n'est pas parce c'est trop vite. Vous savez, je peux le suivre un peu, quand même. Cela fait 15 ans qu'on attend cela. Mais ce n'est pas la question, ce n'est pas que c'est trop long.

Maintenant, je n'ai pas dit non plus que l'assemblée constituante ne devait pas être partisane. Je n'ai jamais prononcé ce mot-là. Je ne pense pas que l'on puisse exclure les partis politiques du débat. Les partis politiques, c'est la politique. C'est le seul moyen qu'on a de tester un peu nos démocraties. Même si ce n'est pas complètement bon, on a quelque chose; on a la démocratie directe le plus possible. Il ne faut pas aller chercher Jean-Baptiste untel ou John ou Jack, l'amener ici et lui dire: «Vote-nous une constitution». Un seul problème se pose: il y a au moins 60 partis politiques au Canada. Si on comptait chaque parti provincial comme tel, cela ferait probablement davantage. On ne peut pas les avoir tous.

D'autre part, je ne crois pas que les députés qui ont été élus et les sénateurs qui ont été nommés aient été nommés ou élus pour voter une constitution. Si tel avait été le cas, on ne vous aurait peut-être pas élu, monsieur Dawson. Je ne le sais pas. Mais on vous a élu pour autre chose. C'est toute la théorie du mandat que vous mettez en question là, et c'est la raison pour laquelle à vue de nez, en tout cas, je préconiserais une formule selon laquelle il y aurait à côté des députés et sénateurs qui, à mon avis, ont un droit strict d'être présents à un moment où l'on discute d'une loi, des gens qui seraient, au même titre qu'eux, habilités à discuter, à délibérer et à voter et qui viendraient, eux, non pas des provinces, puisque ce n'est pas une question de représenter une province, mais du peuple, de la population directement. Comment, par quelle formule? C'est à imaginer.

Maintenant, bien entendu, il faudrait que cette assemblée ait quand même en quelque sorte l'agrément général des partis politiques. Il faudrait quand même que les partis puissent se reconnaître quelque peu dans cette assemblée-là. Mais il est bien certain qu'on ne peut pas directement les représenter autrement que par les délégués, que par les députés ou les sénateurs.

[Traduction]

federal government as well as on the provincial government, whatever their colour, who will be able to try to enlighten the population.

Thank you.

Mr. Dion: Mr. Chairman, Mr. Dawson, I think that your remarks will give me the opportunity to clarify certain points. I did not say the federal government was going too fast, I said they were doing it the wrong way. When you are going somewhere, you should at least go in the right direction.

Mr. Dawson: I was influenced by my grandfather.

Mr. Dion: Maybe, yes. But in fact, if I am opposed to the current project, it is because, in my opinion, it is not good. It is not because it goes too fast. You know, I can still follow it a little. We have been waiting for that for 15 years. But that is not the question, it is not because it is too long.

Now, I did not say that the assembly should not be partisan. I never pronounced that word. I do not think we can exclude political parties from the debate. Political parties are politics. It is the only way we have to test our democracies. Even if it is not completely good, we do have something; we have democracy in the most direct way possible. You cannot go get Jean Baptiste So-and-So or John or Jack and bring him here and tell him: "vote us a constitution". There is only one problem: there are at least 60 political parties in Canada. If each provincial party was counted as such, the figure would probably be higher. We cannot have them all.

On the other hand, I do not believe that elected members of Parliament or nominated Senators were nominated or elected to vote on a new constitution. If that had been the case, maybe you would not have been elected, Mr. Dawson. I do not know. But you were elected for something else. It is the whole theory of the mandate that you are bringing up now and that is why, at first glance anyway, I would be in favour of a formula where you would have elected members and Senators who, in my opinion, do have a right to be present when legislation is being discussed, but beside them you would have people who would have the same power as them to discuss, deliberate and vote and who would come not from the provinces, as the objective then would not be to represent a province, but from the people, directly from the people. How, what formula should be used? I leave that to your imagination.

Of course, that assembly would have to be agreed to, generally, by the political parties. The parties should be able to recognize themselves a little in that assembly. Of course, you cannot represent them directly except through the delegates, through the M.P.s or Senators.

[Text]

Passons maintenant à la troisième question qui, à mon avis, est la plus importante. Je pense qu'il ne faut pas avoir une idée fixe à propos du Parti québécois, à propos du gouvernement du Parti québécois. Pour moi, c'est un grain de sable dans toute l'histoire et cela partira comme cela est venu. Peut-être que cela grossira, peut-être que cela deviendra une montagne, on ne le sait pas. Mais pour l'instant...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Cela est en train de devenir une particule.

M. Dion: Cela deviendra peut-être une particule aussi, mais ce n'est pas ce qui m'amène ici aujourd'hui. Et je ne crois pas que cela devrait être le motif de vos travaux. Je sais très bien que psychologiquement, la victoire de 1976 a été ce fameux choc que la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme avait voulu provoquer. Quand on a écrit *The Canadian Crisis*, la crise canadienne, on a dit: là, ils vont embarquer. Non pas. Les Anglais ont dit: ils arrêtent. Les Canadiens français ont dit: on sait tout cela. L'élection du Parti québécois, c'est plus difficile à digérer. Cela, j'en conviens. Mais, ce n'est pas pour cela qu'il faut une constitution. Il y a bien longtemps qu'en dehors du Parti québécois et bien avant que le parti québécois naisse, des mouvements de fond au Québec désiraient une constitution.

• 1505

Je ne parle pas ici seulement des mouvements autonomistes au sein des partis politiques qui sont présents, comme vous le savez, depuis longtemps. On les jugera comme on voudra, mais on dira qu'ils sont peut-être justement une conséquence d'une constitution qui apparaissait comme ne donnant pas suffisamment de sécurité à un groupe, à une collectivité, à une province. Ceci existait dans tous nos mouvements... Le problème est posé, bien entendu, chez une élite. Tous ces mouvements-là, qu'ils soient linguistiques, religieux, nationalistes, etc., sont posés par une élite. Mais l'orientation fondamentale des élites au Québec, je pense, est passablement connue depuis longtemps. Il subsistera ce mouvement. Il était là avant, il est là pendant, puis il sera là après. Je pense que si j'étais actuellement obligé de prendre position sur ce document, et en tout cas avant de me faire une idée précise sur l'échéancier constitutionnel, je penserais tout autant au PLQ, au Parti libéral du Québec, qui lui aussi, à mon point de vue, est l'héritier d'une autre tradition très profondément québécoise qu'on a appelée l'autonomie.

Et si je connaissais bien les orientations de Claude Ryan, c'est dans cette direction-là que Claude Ryan va aller. C'est vers cela qu'il est porté actuellement; c'était ses derniers discours avant qu'il devienne chef du parti. Ses derniers éditoriaux dans *Le Devoir* allaient dans ce sens. Je ne sais pas si vous avez lu les remarques ou la réaction qu'il a eues à propos du projet du gouvernement fédéral, le projet de loi sur la réforme constitutionnelle. Dans son deuxième paragraphe, il dit qu'il ne faut pas oublier qu'il y a deux peuples au pays. Alors, je crois que c'est un bon départ pour un type d'analyse qui pourrait poser beaucoup de problèmes lorsqu'il s'agira d'accommoder cette idée de deux peuples dans une constitu-

[Translation]

Now, for the third question which, in my opinion, is the most important. I do not think people should entertain too much prejudice against the Parti Québécois. For me, it is just a grain of sand in the hourglass of history and it will go as it has come. Maybe it will get bigger, maybe it will grow into a mountain, no one knows. But for the moment...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It is becoming a party-cle.

Mr. Dion: Perhaps it will become a party-cle eventually, but that is not why I am here today. And I do not think that should be the motive behind your work. I know that, psychologically, the 1976 victory was that wave that the Commission on Bilingualism and Biculturalism would have liked to make. When *The Canadian Crisis* was written, it was said: "There, they will hop on." Of course not. The English said: "They are stopping." The French Canadians said: "We know all that." The election of the Parti Québécois is far harder to digest. I agree. But that is not why we need a constitution. Way before the Parti Québécois was ever born, and outside of the framework of the Parti Québécois, fundamentalist groups in Quebec were asking for a new constitution.

I am not talking only of autonomous movements within political parties, and these have been in existence for quite awhile, as you know. Judge it as you may, but it will be said that they are maybe the consequence of a constitution which did not appear to give sufficient security to a group, a community or a province. That feeling has existed in all our movements... The problem, of course, concerns an elite. All those movements whether linguistic, religious, nationalist, etc. are the concern of an elite. But I believe the fundamental orientation of Quebec elite has been well known for quite awhile. That movement will subsist. It was there before, it is there now and it will be there later. I think that if I had to make a choice on this document right now, and, anyway, before having a precise idea of the constitutional timetable, I would also think of the LPQ, Liberal Party of Quebec, which, also, in my opinion, is the keeper of another very fundamental Quebec tradition which is called autonomy.

And if I know how Claude Ryan thinks, that is the direction Claude Ryan is going to take. That is the direction he is in now; it was in his last speeches before he became head of the party. His last editorials in the *Le Devoir* showed that. I do not know if you read his remarks or know about his reaction when he heard about the federal government's project, the project of legislation on constitutional reform. In his second paragraph he said that we must not forget that there are two peoples in this country. So I believe it is a good starting point for a kind of analysis which could pose a good many problems when you will have to try to get this idea of two peoples to a constitution. It was the cemetery of the NDP; it was also the graveyard of the Conservation party in 1968.

[Texte]

tion. Cela a été le cimetière du parti politique NPD; je pense aussi également en 1968, au Parti conservateur.

En essayant de traduire en termes politiques dans la théorie des deux nations, ce qui est un fait sociologique, on a l'impression que cette idée, ou bien elle n'a pas été comprise par la population, même du Québec, ou bien doit être traduite d'une autre manière que par une espèce de réflexion presque directe du social dans le politique, ce qui signifierait peut-être avoir toujours deux doubles majorités et autant de français que d'anglais, etc., etc., pour avoir les deux nations. Mais, il faudra quand même revenir, je pense, si nous sommes d'accord, et vous semblez être d'accord que le mouvement dit de décentralisation vers les provinces ne suffira pas à résoudre toutes les questions que posent les Québécois, il va falloir penser un peu en terme de statut particulier. Est-ce qu'on pourrait institutionnaliser davantage les formules doctrinantes?

Je ne sais pas si M. Lamontagne est toujours d'accord avec les formules qu'il préconisait dans les années 50, je pense...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je suis d'accord.

M. Dion: ... même au début des années 60. Ceci évidemment permet beaucoup de souplesse sur le plan politique, comme j'aimerais qu'il y en ait d'ailleurs dans les aménagements linguistiques.

Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Merci, monsieur le président.

J'ai été très intéressé par le mémoire de M. Dion que j'ai eu l'occasion d'écouter ce matin devant le Comité spécial du Sénat, ce qui me donne peut-être un avantage, et aussi par l'analyse que vient de faire M. Dawson de ce mémoire.

Je voudrais simplement essayer ici de résumer cette position pour voir si je la comprends bien. Le professeur Dion semble dire, premièrement, que la philosophie du Bill C-60 ou du projet de réforme constitutionnelle n'est pas la bonne. On ne reconnaît pas que le problème constitutionnel majeur au pays, c'est le problème d'accommoder deux peuples et que la méthode qu'on a voulu suivre jusqu'à ce jour est un bilinguisme horizontal, techniquement ou en principe le même à Saint-Jean, Terre-Neuve, qu'à Vancouver; ce n'est pas la réponse, ce n'est pas réaliste. Et je crois que le professeur Dion dit qu'à la base d'une réforme constitutionnelle, il faut s'attaquer à cette question mais aussi à l'accommodement des deux peuples sur une base réaliste et que, de plus, l'occasion choisie par le gouvernement pour présenter ce projet de réforme constitutionnelle n'est probablement pas la bonne. Il a peut-être voulu répondre à ce que l'on considère comme la menace du Parti Québécois mais il prend la même méthode que ce parti avec son idée de référendum. En d'autres termes, le gouvernement actuel semble vouloir faire de sa réforme constitutionnelle un pré-référendum et selon le professeur Dion, ce n'est pas la bonne manière parce qu'il n'y a, dans ce projet de loi, substantiellement rien qui réponde au problème fondamental qui le préoccupe et qui, du moins, je le crois, préoccupe principalement les Québécois.

[Traduction]

By trying to translate into political terms the theory of the two nations, which is a sociological fact, we get the impression that this idea is either not understood by the population, even in Quebec, or that it should be translated in a shape other than a sort of almost direct reflection of sociology in politics, which might mean that there should always be two double majorities—as many French as English, etc., etc., to have these two nations. But I think we are in agreement and you seem to agree that the so-called decentralization movement towards the provinces will not be sufficient to answer all the questions Quebecers have and we will have to start thinking in terms of special status. Would it be possible to further institutionalize doctrinary formulae?

I do not know whether Senator Lamontagne still agrees with the formulae he was putting forth in the fifties, and, I believe...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I still agree.

Mr. Dion: ... even early in the sixties. Of course, this allows, on the political level, a superior kind of flexibility which I would also like to see on the linguistic one.

Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Flynn.

Senator Flynn: Thank you, Mr. Chairman.

I found Mr. Dion's brief most interesting and I am happy to have had the opportunity to hear him this morning during the hearings of this Special Committee of the Senate, which might give me a certain advantage, and I also found Mr. Dawson's analysis of the brief very interesting.

I would simply like to try to summarize the position to see whether I have understood it correctly. Professor Dion seems to say, first, that the philosophy of Bill C-60 or the constitutional reform project is not a good one, that we do not see that the major constitutional problem faced by the country is the problem of trying to accommodate two nations and that the method we have tried to follow to date is horizontal bilingualism, technically or in principle the same as is to be found in St. John's, Newfoundland, or Vancouver; it is not an answer, it is not realistic. I believe that Professor Dion said that in a constitutional review, you must address that question but also the question of accommodating realistically two peoples and that the moment chosen by the government to submit this constitutional amendment bill is probably not the right one. The government wanted perhaps to meet what is considered to be the threat of the Parti Québécois, but it is using the same method as that party with its referendum proposal. In other words, the present government seems to intend its constitutional amendment to be a kind of pre-referendum and according to Professor Dion, this is not the right way to go about it, since that bill does not contain anything, really, which could answer the basic problem we are faced with and which I believe concerns mainly the people of Quebec.

[Text]

• 1510

Le gouvernement, comme M. Lalonde quand il est venu ici, a dit très précisément dans le Livre blanc *Le Temps d'agir* que ce projet de loi visait justement à indiquer aux Québécois que nous étions prêts à faire des changements dans la Constitution. Ce n'est pas tout de dire que nous sommes prêts à faire des changements si ces changements ne sont pas réels, s'ils ne sont pas ceux que l'on doit attendre ou que l'on attend, surtout si on propose cela aux Québécois comme contre-projet à l'option du gouvernement Lévesque.

C'est là que je vais poser ma question pour permettre au professeur Dion de me répondre et de commenter. Est-ce qu'à son avis, il y a quelque chose dans ce projet de loi C-60 qui réponde de façon substantielle, je ne parle pas de détails comme ajouter un juge du Québec à la Cour suprême ou comme les deux majorités que je rejette moi aussi, est-ce qu'il y a quelque chose, dis-je, dans ce projet de loi qui puisse inciter un Québécois qui a tendance à accepter l'opinion de M. Lévesque, à revenir et à dire: «Moi, j'ai confiance dans le Canada.»?

M. Dion: Monsieur le président, encore une fois, il ne s'agit pas d'accepter l'opinion de M. Lévesque. Pour moi, c'est relativement secondaire. L'opinion de M. Lévesque, d'ailleurs, change de temps à autre.

Mais je pense que les Québécois ne s'intéressent pas de façon évidente à ce projet de loi sans aucun doute parce qu'ils disent: «Il est tellement mauvais qu'il ne passera certainement pas.» Mais je pense qu'on doit dire que le projet d'inscrire une charte des droits dans la Constitution est maintenant tenu pour acquis au Canada. C'est tenu pour acquis depuis longtemps. Il s'agit de voir comment préciser davantage ces droits, de voir aussi quelle sera la portée de l'insertion des droits dans cette Constitution de voir si ce sera vraiment le seul préambule ou si ce sera vraiment incorporé comme tel, de voir quel sera le rôle de la Cour suprême dans l'application de ces droits dans les divers actes des justiciables, des gouvernements ou individus. Cela me paraît vraiment acquis.

Pour le reste, étant donné que je mets en cause la philosophie linguistique qui est à la base et étant donné qu'il y a un mouvement de décentralisation considérable vers les provinces même si cela ne me semble pas vraiment voulu, je crois qu'il est douteux que le projet actuel, même remodelé, rapiécé, puisse convenir sous les deux angles fondamentaux que j'ai abordés aujourd'hui. C'est qu'il me semble qu'on a l'obligation de réaffirmer l'existence de deux peuples fondateurs et de réaffirmer les besoins criants que nous avons au pays pour accommoder les deux langues officielles. Et bien sûr qu'il faudrait, si nous avions le temps, parler des autres.

Monsieur le président je sors un peu de la question, mais vous me donnerez quand même l'occasion de la faire. J'aimerais préciser peut-être un peu mieux que dans mon texte pourquoi je trouve que le modèle de M. Trudeau, le modèle linguistique, n'est pas bon et j'aimerais peut-être donner quelques éléments pour un modèle de rechange.

[Translation]

As Mr. Lalonde said when he was here, the government specifically stated in its White Paper, *A Time for Action*, that this bill was precisely aimed at letting Quebecers know that we were ready to make changes in the constitution. It is not enough to say that we are ready to make some changes, if those changes are not real, if they are not the ones that are to be expected, especially if it is presented to Quebecers as a counter-proposal to the Levesque government's option.

I would now like to ask a question in order to enable Professor Dion to give me an answer and some comments. In your opinion, is there something in this Bill C-60 which answers some essential questions, and I do not mean details like the addition of one member from Quebec on the Supreme Court or like the two majorities which I do not want either is there something in this bill to prompt a Quebecer inclined to accept Mr. Levesque's option to turn around and say: "I have faith in Canada"?

Mr. Dion: Mr. Chairman, I believe that it is not whether one accepts Mr. Levesque's opinion, because to me that is rather of minor interest. In fact, even Mr. Levesque's opinion changes from time to time.

I believe, however, that Quebecers do not seem to show much interest for this bill, probably because they are saying to themselves: "It is so bad that it will certainly not pass." But one must say, I believe, that the idea of including a charter of rights within the constitution is now taken for granted in Canada. It has been so for a long time. We now have to determine how to specify these rights more, to see also to what extent these rights will be included in this constitution, whether it will be done in the preamble only or really within the constitution itself; we will also have to see what role the Supreme Court is to play in the implementation of these rights in the various statutes governing the governments or the individuals. It seems to be really taken for granted.

As for the remainder of the bill, since I question the linguistic philosophy behind it and since there is no meaningful decentralization move towards the provinces, even though it does not seem really intentional, I seriously doubt that this bill, even if it were to be remodelled and patched up, could be suitable under the two basic aspects I have raised today. It seems to me that it is necessary for us to reaffirm the existence of the two founding peoples and to reaffirm the extreme urgency to accommodate the two official languages in the country. And if we had the time, we should also talk about the other aspects.

I may be wandering a bit from the subject, Mr. Chairman, but I trust that you will give me the opportunity to do so. I would like to explain a little more clearly than in my brief why I feel that Mr. Trudeau's linguistic model is not good. And I would like to propose perhaps a few elements of an alternative model.

[Texte]

• 1515

Quand je dis que le modèle de M. Trudeau, que la philosophie prédominante du gouvernement fédéral, acceptée, je crois, officiellement par les partis d'opposition à Ottawa, et largement répandue officiellement au Canada, ce n'est pas bon, je me sens en quelque sorte coupable, du moins en partie, puisque j'étais membre de la commission qui a créé, suscité cet immense mouvement d'espoir, pour une certaine élite canadienne en tout cas de voir la paix linguistique venir de la capacité des citoyens d'apprendre l'autre langue et de pouvoir communiquer dans l'autre langue.

En règle générale, le projet de réforme constitutionnelle s'inspire bien entendu du rapport de la Commission sur le bilinguisme, s'inspire de la loi actuelle, la Loi sur les langues officielles, et reconnaît les mouvements qui se fondent dans diverses provinces, au Nouveau-Brunswick, en Ontario et ailleurs, à propos de la langue. Mais le constat que j'ai fait, je ne veux pas me répéter, montre que les résultats de cette pratique ne sont certainement pas à la hauteur des espoirs et ne correspondent pas aux coûts qui ont été investis là. Il m'apparaît qu'on ne devrait pas dire à un Québécois francophone: «A Toronto, à Vancouver, il est possible que tu aies des services, tu aies le droit, comme citoyen canadien, d'être servi en français, de pouvoir communiquer en français au moins dans certains bureaux.» On ne devrait pas non plus laisser croire aux Anglais, aux anglophones du Canada que le mouvement vers le français au Québec est un mouvement illégitime qui sera en quelque sorte emporté par la marée des forces antagonistes, et ainsi de suite.

Je pense qu'on devrait accepter le fait que, pour la plupart des provinces, il n'est pas possible de penser par une loi réorienter l'Histoire, réorienter les courants sociaux de façon à ce qu'on puisse avoir ici et là implanter suffisamment de français pour que cette langue puisse servir de base à des communications du moins dans certains services, le prix à payer pour d'un océan à l'autre. De plus, il me semble que créer une fonction publique bilingue est déjà assez élevé. Mais cela, c'est requis. La Fonction publique fédérale doit être bilingue pour que le Canada, linguistiquement parlant, puisse connaître la paix. On pourrait dire aux provinces: «Vous avez le droit, si vous le voulez, de pratiquer l'unilinguisme officiel chez vous». Il faudrait alors prévoir dans la constitution des clauses qui protégeraient les minorités.

Je m'exprimais probablement mieux ce matin à ce propos. Je crois qu'il faudrait doser la loi, ou les lois linguistiques, selon les capacités des diverses populations du Canada d'accepter un certain bilinguisme. C'est la seule façon de réduire le stress, le traumatisme, souvent l'agressivité que provoque une influence trop forte pour l'autre langue.

Il me semble qu'on devrait au contraire tenter d'éviter cela. C'est déjà suffisamment difficile d'accommoder ces deux langues, parce que ce n'est pas seulement deux langues qu'on accommode, encore une fois, ce sont deux sociétés, ce sont deux pouvoirs économiques, deux orientations, en plus de dire qu'il faut que nous puissions, partout au Canada, communiquer dans l'autre langue. De sorte que pour moi, le modèle que

[Traduction]

When I say that Mr. Trudeau's model, that the predominant philosophy of the federal government, accepted, I believe, officially by the opposition parties in Ottawa and widely published officially in Canada, is not good, in a way, I feel guilty, at least in part, because I was a member of the commission which created, which brought forth this enormous hope, at least for the Canadian elite, of linguistic peace stemming from the capacity of the citizens to learn the other language and to be able to communicate in the other language.

In general, the constitutional reform bill draws its inspiration from the Royal Commission on Bilingualism's report, from the present law, the Official Languages Act, and takes into account the associations which are being created in different provinces, New Brunswick, Ontario and elsewhere, for language rights. The conclusion I have come to—and I do not wish to repeat myself—is that the results of this exercise are certainly not in keeping with the hopes that existed nor do they correspond to the money that has been invested. It would seem to me that one should not say to a French-speaking Quebecker, «In Toronto, in Vancouver, it is possible for you to get services, you have the right, as a Canadian citizen, to be answered in French, to be able to communicate in French, at least in some offices». On the other hand, the English Canadians who speak English should not be led to believe that the French movement in Quebec is an illegal movement which will be thwarted by opposing forces, and so on.

I think we must accept the fact that, for most of the provinces, it is not feasible to even think of modifying history, of modifying social trends by enacting a law, in order to implant enough French so that the language will become the basis of communications, at least for certain services, throughout the country. Furthermore, I feel that the price of creating a bilingual public service is sufficiently high already. But that is necessary. The Federal public service must be bilingual so that Canada, in the linguistic sense, may know peace. We could say to the provinces, «you have the right, if you so wish, to practice official unilingualism in your province». But you would have then to provide in the constitution sections which will protect the minority.

I think I probably expressed myself better this morning on this topic. I think the laws must be graded, at least linguistic laws must be graded, taking into account the capabilities of the different populations in Canada to accept some bilingualism. It is the only way to reduce the stress, the traumatism and often the aggressivity which stems from one language having too strong a impact.

It would seem to me that that is what we should try to avoid. It is already difficult enough to balance two languages because it is not really two languages but two societies which we must balance, two economic powers, two orientations, without saying that we have to be able to communicate in the other language everywhere in Canada. Consequently, for my part, the model which I would like to see studied would be one

[Text]

j'aimerais voir étudier serait plutôt du type qui allierait le principe de la personnalité au fédéral avec le principe de la territorialité au provincial.

Il y a des cas, bien sûr, qui seraient à examiner, notamment le fait que le Nouveau-Brunswick s'est déclaré bilingue; c'est la seule province actuellement bilingue au Canada. Il faudrait que la province du Nouveau-Brunswick règle cette question si elle veut demeurer bilingue, etc. . . . Il semblerait, d'après la Linguistique appliquée, que dans le contexte du Canada, il vaudrait beaucoup mieux préconiser la coexistence de deux unilinguismes au niveau territorial, que d'essayer de provoquer un bilinguisme officiel parce que les difficultés des rapports que provoque le bilinguisme viennent accentuer d'autres problèmes, d'autres sources de stress au plan social et au plan économique. Par exemple à Montréal, nous avons un problème qu'aucune constitution n'aura réglé. Si vous voulez, je peux vous énumérer les problèmes que ne règlera pas une constitution.

• 1520

La constitution ne pourra pas permettre que les francophones au Canada soient démographiquement et économiquement aussi forts que les anglophones. La constitution ne peut pas changer le mouvement sociologique tel que je le vois sans l'indiquer par plusieurs données que nous avons de prise en charge de l'économie québécoise par des francophones, quelles que soient les conséquences à court terme de ce mouvement. Mais la constitution ne pourra pas faire enlever le problème que coexistent à Montréal surtout les conflits linguistiques et les conflits économiques et sociaux. Il y a comme une correspondance assez nette entre les problèmes des classes sociales et les problèmes des langues dans la région de Montréal. Il faut donc faire en sorte que nous essayions de conjuguer tout cela pour que les problèmes puissent être atténués autant que possible par la constitution, mais je ne crois pas que la constitution pourrait résoudre ces problèmes comme tels. C'est la raison pour laquelle pour ma part je préconiserais des mesures plutôt minimales qu'au niveau des provinces sur le plan de la politique linguistique que les politiques maximales que nous tendons d'imposer actuellement. Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Guay, puis monsieur Gauthier.

M. Guay: Merci, monsieur le président. J'allais vous dire que moi aussi j'ai donné préséance à mon professeur, M. Flynn.

J'aimerais continuer dans la même ligne de pensée que mon professeur. Je dois d'abord vous féliciter de la façon avec laquelle vous avez présenté au Comité, non seulement les problèmes du Québec, mais aussi les problèmes du Canada tout entier, quand vous parlez justement de la reconnaissance de deux peuples fondateurs et que vous parlez de la coexistence de ces deux peuples.

Une première question me vient à l'idée, professeur Dion, je voudrais savoir quelle sorte ou quel type de fédéralisme ou de Canada vous voyez pour l'avenir qui pourrait le mieux répondre aux aspirations et aux demandes, comme vous en avez fait mention tout à l'heure, du Québec et non pas du gouvernement

[Translation]

which would unite on the federal level the principle of personality and, on the provincial level, the principle of territoriality.

There are cases, of course, that one would have to study, including the fact that New Brunswick has declared itself bilingual; it is the only bilingual province in Canada at the present time. New Brunswick will have to settle this question if it wishes to remain bilingual, et cetera . . . It would seem, according to the theories of applied linguistics, that in the Canadian context, it would be best to preach at the territorial level the coexistence of two unilingual groups than to try to provoke official bilingualism since the difficulty of relationships brought about by bilingualism only serve to accentuate other problems, other sources of stress on the social and economic level. In Montreal, for example, we have a problem that no constitution will solve. If you wish, I can give you the list of all the problems that will not be solved by a constitution.

No constitution will ever give the Francophones of Canada the demographic and economic strength of the Anglophones. The constitution will not alter the sociological movement as I see it without infringing upon francophone takeover of Quebec's economy, whatever the consequences in the short term. But the constitution will never solve the linguistic, economic, and social conflicts that exist, above all in Montreal. There is a parallel to be drawn between social status problems and linguistic problems in the Montreal area. We must therefore take all of this into account in order to minimize the problems as much as possible through a constitution but I do not believe that the constitution will solve these problems as such. For this reason, I, myself, would rather have minimal solutions at the level of provinces concerning the language policy than maximal policy towards which we are now moving. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Guay and then Mr. Gauthier.

Mr. Guay: Thank you, Mr. Chairman. I was going to say that I also gave precedence to my teacher, Mr. Flynn.

I want to go on with what my teacher said. First of all, I want to congratulate you on the way you have given the Committee, not only Quebec's problems but also the problems of Canada as a whole, when you spoke about the acknowledgement of two founding peoples and about the co-existence of these two peoples.

The first question that comes to my mind, Professor Dion, I would like to know what kind of federalism, what kind of Canada you see for the future, what situation would better answer the aspirations and the needs, which you mentioned a moment ago, of Quebec and not the Government of Quebec,

[Texte]

du Québec, et non pas du Parti québécois, quelle sorte de fédéralisme vous pri conisez-vous?

Ma deuxième question est la suivante: avez-vous confiance dans les résultats d'un référendum éventuel mené par un Parti québécois et aussi avez-vous confiance dans un référendum sur le plan national?

M. Dion: Je peux répondre, peut-être tout de suite, si vous le permettez monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui.

M. Dion: Suite à votre dernière question, le référendum est à mon avis une formule électorale qui n'a jamais été vraiment rêvée pour permettre à un peuple de tester son orientation profonde au plan de quel avenir politique il veut se donner. D'où il me semble que ceux qui préconisent toujours la tenue d'un référendum pour donner suite à une promesse électorale formelle auront des difficultés à faire en sorte qu'il y ait un référendum qui puisse tester vraiment cette volonté de façon claire et puis le gager.

Au niveau fédéral, je crois que les choses ne sont pas encore rendues assez loin pour pouvoir se prononcer, savoir si un référendum serait bienvenu ou malvenu. On ne peut pas rejeter a priori un référendum. J'aimerais quand même mieux un référendum qu'une guerre civile, mais si c'en était là, on n'en est pas là aujourd'hui.

Pour ce qui est de la sorte de fédéralisme il faudrait concevoir pour le Canada... vous allez sans doute accepter que je ne vous réponde pas, parce que je n'ai pas de réponse. Ce serait être arrogant de ma part que de vous laissez croire que je suis parvenu, par je ne sais quel moyen, la main de Dieu ou autre...

(Des rires de toutes parts)

M. Dion: ... à voir clair dans le problème! Le problème ne vient pas de notre attitude politique, contrairement à ce qu'on a dit parfois, que les Canadiens manquent d'imagination politique. Je ne crois pas que cela vienne de là. Je pense que le problème vient de la réalité du pays. Nous avons un pays très difficile. Il reste que ce pays va presque contre les lois de la nature.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ce n'est pas le seul.

• 1525

M. Dion: Ce n'est pas le seul, mais lui, il y va. Et il n'a peut-être pas eu les moyens historiques de contrer cette chose-là parce que tous les pays, de fait, contrent les lois de la nature, mais à temps.

Nous parlions du Québec. Je suis venu comme Québécois et c'est la question que je vous pose comme Québécois. Si j'étais d'Alberta, j'aurais de sérieuses questions à poser comme Albertain devant une continuation d'un régime fédéral. J'essaierais, bien entendu, de tirer de mon côté le plus possible, ce qui pourrait être une entrave sérieuse au maintien d'un lien fédéral.

Au Québec, outre les questions régionales, outre les questions économiques, ou à quand même des questions particulières à se poser concernant la culture, concernant la

[Traduction]

and not the Parti Québécois; what kind of federalism would you recommend?

My second question is as follows: do you place any trust in the results of a possible referendum organized by the Parti Québécois and also, do you have any confidence for a nationally-based referendum?

Professor Dion: If you will allow, Mr. Chairman, maybe I can answer now.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Yes.

Professor Dion: As to your second question, to my mind, a referendum has never been an ideal electoral formula for a people to test its deepest wishes as to its own political future. Therefore, it seems to me that those who wish to call a referendum as a follow-up of a formal electoral undertaking will have serious problems if they want to really test these wishes and at the same time win the referendum.

At the federal level, I believe that things have not gone far enough and that it is too early to decide whether a referendum would be welcomed or not. The idea cannot be discarded altogether. I would rather have a referendum than a civil war, but we are not there yet.

As to the kind of federalism that we might envisage for Canada... you will excuse me, no doubt, if I do not answer, because I have no answer. It would be arrogant to lead you to believe that I have reached through whatever means, God's intervention or...

(Laughter on all sides)

Professor Dion: ... a solution to the problem. The problem does not come from our political stand to the fact, as some people have said, that Canadians lack political imagination. I do not think this is the reason. I think that the problem stems from the reality of the country. Ours is a very difficult country; one could almost say that it goes against the laws of nature.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It is not the only one.

Professor Dion: He is not alone, but at least, he goes ahead. Maybe he has not had the historical means to go against this thing, because in fact, all the countries go against the natural laws, but on time.

We were referring to Quebec. I came here as a Quebecker and that is the question I ask you as a Quebecker. If I were from Alberta, I would have some serious questions to ask, as an Albertan, about the pursuing of a federal regime. Obviously, I would try to get as much as possible for my people, which could seriously hinder the maintaining of a federal relationship.

In Quebec, apart from regional and economic questions, we must nevertheless face some very particular questions concerning culture and language. To me, it does not seem really

[Text]

langue. Et il ne me semble pas qu'il soit vraiment possible de faire une constitution qui laisse tout le monde égal. Je vous l'ai dit au tout début. Il est impossible de mettre toutes les provinces sur le même pied sans qu'il y ait en quelque sorte un statut particulier quelque part, au moins pour les questions culturelles et linguistiques en ce qui concerne notre français au Québec.

Comment cela peut-il se faire et être acceptable pour tous, y compris les anglophones, les provinces anglophones et les Québécois? Je ne le sais pas. Je ne préconiserais certainement pas un retour à la théorie des deux nations, du moins telle qu'elle a été formulée il y a une dizaine d'années. Je ne conseillerais à aucun parti politique d'aller essayer de gagner une élection, même au Québec, avec une telle théorie.

Mais il n'en reste pas moins que c'est dans ce sens-là, dans le sens d'un statut particulier, qu'il faudrait aller et il faudrait que la constitution protège le français d'une façon vraiment nette. C'est possible. Mais comment protéger le français en prévision de l'avenir? Dans 50 ans, où sera le français? Si le français progresse au Québec, les lois, les droits du français seront peut-être jugés insatisfaisants par nos descendants. Et je ne crois pas, pour reprendre ce que je disais, qu'une loi fondamentale empêcherait une régression de la langue et de la culture française si celle-ci était provoquée par les mouvements de fond, par les tendances lourdes sur le plan sociologique et sur le plan économique.

M. Guay: Mon autre question, monsieur le président...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Votre dernière, malheureusement.

M. Guay: Oui. Tout à l'heure, le professeur Dion disait qu'il fallait d'abord attendre et repenser le Bill C-60 et il a fait allusion à la Commission Pépin-Robarts.

Vous avez débuté vote exposé en parlant de l'enquête Laurendeau-Dunton. Vous dites qu'il est très difficile d'avoir une assemblée constituante; vous dites comment la composer et comment il y aurait possibilité d'intégrer un gouvernement du Parti québécois à l'intérieur d'une assemblée constituante. Est-ce que vous croyez qu'il devrait y avoir une prolongation ou une extension du mandat confié à la commission Pépin-Robarts pour qu'on arrive en quelque sorte à une enquête semblable à l'enquête Laurendeau-Dunton?

M. Dion: En ce qui concerne le groupe Pépin-Robarts, je pense qu'il faut attendre de voir ce qu'il va produire. Cela doit venir au début de 1979. Je sais que ces gens travaillent très sérieusement, je sais qu'ils consultent abondamment; ils consultent des gens qui sont vraiment spécialisés et de toutes sortes d'orientations, des économistes, des juristes, etc.. Mais avant de leur donner un mandat supplémentaire, je leur demanderais quand même de fournir leurs résultats. Je leur demanderais de vous dire ce qu'ils ont et j'aviserais ensuite. Mais je ne crois pas qu'on aurait besoin tellement d'études de ce type-là.

Je pense qu'il faudrait maintenant de la recherche d'action. Il s'agit maintenant de travailler sur la Constitution. Ce que le groupe Pépin-Robarts va probablement nous donner, ce sont

[Translation]

possible to write a constitution that would make everyone equal. I told you that at the outset. It is impossible to have all the provinces on the same level without having some sort of special status somewhere, at least for the cultural and linguistic issues as related to the French language in Quebec.

How could this be done while being acceptable to everyone, including the Anglophones, the Anglophone provinces and the Quebecers? I do not know. I would certainly not prescribe a return to the two nations theory, at least not as it was formulated a decade or so ago. I would never recommend to any political party to try and win an election, even in Quebec, with such a theory as a platform.

The fact remains that we should seek to obtain a special status, and the constitution would really have to protect clearly the French fact. That is possible. But how can we protect this reality in terms of the future? Fifty years from now, where will the French fact be? If there is a French progression in Quebec, maybe our descendants will deem their rights and statuses unsatisfactory. As I said, I do not believe that a fundamental act would prevent a regression of the French language and culture if it was caused by deep movements, heavy tendencies on the sociological and economical plans.

Mr. Guay: One other question, Mr. Chairman...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Your last question, unfortunately.

Mr. Guay: Yes. A short while ago, Professor Dion said that we should first wait and rethink Bill C-60; he referred to the Pépin-Robarts Commission.

You started your presentation by speaking of the Laurendeau-Dunton inquiry. You suggest it is very difficult to have a constituent assembly. You tell how it could be set up and how it would be possible to integrate a Parti Québécois government within a constituent assembly. Do you think the terms of reference of the Pépin-Robarts Commission should be extended so that we would get to something similar to the Laurendeau-Dunton inquiry?

Mr. Dion: I believe we should wait to see what the Pépin-Robarts group will present. This should come early in 1979. I know these people work very seriously, I know they have very many consultations with specialists from all orientations, economists, law experts, and so forth. Before adding to their terms of reference, I would wait to see their results. I would ask them to tell us what they have and then I would decide. However, I do not think we will need very many studies of this type.

We should now get some research-action. We should work on this new constitution. The Pépin-Robarts group will probably give us some more general observations, basic elements

[Texte]

encore les éléments généraux, les éléments de base dont il faut tenir compte. La dualité canadienne sera sans doute encore réexaminée de même que les régionalismes et ainsi de suite. Mais la commission Pepin-Robarts, je crois, n'est pas mandatée pour produire une constitution.

D'ailleurs, je pense qu'avec les produits de ce groupe et avec d'autres études qui s'en viennent, y compris, bien entendu, l'étude de l'Association du Barreau canadien que vous avez sans doute lue, on est maintenant en mesure de faire de la recherche action, c'est-à-dire de s'attabler et de travailler à la Constitution, d'abord au niveau théorique. Prenons, par exemple, les deux modèles linguistiques; il faudrait quand même appliquer cela.

Je sais que la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme a tenté de voir comment pouvait s'appliquer le bilinguisme à travers le pays. Et on a essayé de dire: «Bon, il y a des freins et des contraintes, mais en dépit de cela, eh bien on va mettre en place des districts bilingues!» On a fait deux grandes études de districts bilingues, grosses comme ça... Elles ne sont pas appliquées, et elles ne sont pas applicables. Vous le savez pourquoi. On en ferait une troisième, on n'y arriverait pas plus. Donc, on le sait... De ce côté-là c'est fini. Je crois qu'on a actuellement pas mal d'éléments qui nous permettent de dire: «Eh bien, ceci est bon et ceci n'est pas bon.»

• 1530

Et ce qui manque peut-être actuellement, et il est malheureux que ce soit moi le sociologue qui le dise, mais je crois que c'est exact, c'est que nous n'avons peut-être pas suffisamment d'études sur les impacts régionaux des politiques économiques. Même celles qui se veulent être de distribution régionale, ont-elles vraiment ces effets-là? Doivent-elles continuer sous cet angle-là? N'existe-t-il pas d'autres moyens que ceux qu'une constitution rénoverait pourrait produire pour permettre peut-être plus facilement de rééquilibrer les régions au plan économique, au plan de leur développement. Mais cela c'est une parenthèse pour bien montrer que l'examen de base au sujet de la constitution, pour moi, est terminé. Il s'agit désormais de trouver les moyens pratiques de se mettre au travail pour en élaborer une, sans pour autant en arriver, comme premier travail, avec un projet. A moins que l'on veuille, c'est ce que je disais ce matin..., que l'on ait voulu simplement provoquer une bonne discussion. Si c'est cela, on y a réussi.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Gauthier.

M. Gauthier (Roberval): Monsieur Dion, en premier lieu, je dois vous remercier pour votre exposé. Je crois que cet après-midi, vous en avez dérangé plusieurs... Vous avez fait plaisir à certains, et vous en avez dérangé plusieurs dans leurs idées. Vous me faites penser un peu à cette boule de billard qui dérange toutes les quilles.

Je crois que vous avez exprimé ce que vous pensez réellement. Vous n'avez pas d'arrière-pensées et vous avez le courage de vous exprimer clairement. Je pense que vous acceptez aussi bien la critique que les félicitations. C'est ce que j'ai remarqué chez vous.

[Traduction]

we must take into consideration. The Canadian duality will no doubt be reexamined, as well as the regional particularities and so forth. But I do not believe the Pépin-Robarts Commission was asked to develop a new constitution.

Indeed, with the results of this group and other studies forthcoming, including of course the Canadian Bar Association, a study you must have read, I think it is now time to do some research-action, that is to sit down and work on a new constitution, beginning at the theoretic level. Take the two linguistic models, for example: we should at least implement them.

I know that the Commission on Bilingualism and Biculturalism tried to establish how bilingualism could be implemented throughout the country. Some tried to say that there were limitations but that in spite of this they would try to create bilingual districts. Two important studies have been made of bilingual districts; they are not applied and they are not applicable. You know why. Even a third study would not give any more reasons. As far as this is concerned, it is all over. I think that we have quite a number of elements to say what is satisfactory and what is not.

What we are missing presently and I regret that I, a sociologist, have to say such a thing, so the problem is that we do not have enough studies on the regional impact of the economical policies. Do the policies which aim at a better regional distribution reach their goal? Should we go on applying them? Is there not other ways than through a renewed Constitution to promote a better balance between the regions as far as their economical development is concerned? This is just a parenthesis to show that, for me, the basic study as far as the Constitution is concerned is all over. We now have to find the practical means to develop a Constitution, and not just a proposition; unless, as I said this morning, we simply wish to promote a debate. If this is the case, we have succeeded.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Gauthier.

Mr. Gauthier (Roberval): Mr. Dion, I would first like to thank you for your presentation. I think that, this afternoon, many people have been embarrassed by what you have said... You have pleased some and you have embarrassed several. You made me think of the ball of nine pins.

I think that you expressed what you really think. You do not have any afterthoughts and you have had enough courage to express clearly what you think. I think that you can accept both criticism and congratulations. This is what I noticed with you.

[Text]

Pour ce qui est du Sénat, eh bien, je suis complètement et entièrement de votre avis, sa transformation ne changera rien du tout, comme d'ailleurs pour ce qui est de la Cour suprême. Si nous gardons le même système de nomination politique... Je l'ai déjà dit plusieurs fois à la Chambre des communes, tant et aussi longtemps que nous aurons de ces nominations politiques, nous aurons ce que nous avons aujourd'hui.

Sur le plan de la Constitution, vous nous avez dit que le courant allait dans la direction des provinces. Je pense que c'est ce que l'on constate de plus en plus. Et c'est justement pour cette raison, alors que le gouvernement prétend décentraliser, que depuis 10 ans il centralise davantage. Je perçois que c'est ce qui inquiète le plus les provinces, cette centralisation fédérale, tout en criant que l'on décentralise.

Eh bien, si ce courant continue vers les provinces, je crois qu'il faut cesser, ici au fédéral, de tenter d'imposer ou de dicter quoi que ce soit aux provinces. Je pense donc qu'il est temps d'ouvrir la porte aux provinces pour leur donner l'occasion de s'exprimer. Lorsque vous parlez d'assemblée constituante, c'est justement notre idée et je me demande si on ne devrait pas d'abord permettre aux provinces de tenir leur assemblée propre pour dégager l'idée principale de ce qu'elles perçoivent en matière de constitution, pour ensuite recevoir les groupes délégués par ces mêmes provinces qui s'assoieront autour d'une table, avec les députés fédéraux et les sénateurs. Je suis contre l'idée de M. Dawson qui voudrait voir établir une assemblée constituante avec des sénateurs seulement parce qu'ils représentent les provinces. Ce n'est pas vrai; ils ne sont pas élus, ils sont nommés. Il faut absolument qu'un groupe soit délégué par les provinces pour la constituante. Je crois qu'à partir de là, on commencera réellement à écrire une constitution canadienne qui soit pour les Canadiens.

• 1535

Vous avez parlé des groupes sociaux qui devraient être représentés. Voudriez-vous spécifier les principaux groupes que vous voudriez voir participer à cette assemblée constituante?

M. Dion: Monsieur le président, à propos du mouvement de centralisation et de décentralisation, j'aimerais mieux ne pas me prononcer à ce sujet si vous me le permettez.

Quant au Sénat, pour moi, un des éléments que le Sénat procure au système politique canadien, c'est la stabilité. Stabilité par les hommes, et aussi par les moyens de discussion, le Sénat étant protégé contre certaines urgences, on peut y étudier pendant assez longtemps des questions qui, peut-être, ne seront retenues par personne mais qui, néanmoins, peut-être, après plusieurs années, retrouveront le chemin de la Chambre des communes et finalement pourront être décidées. C'est pourquoi, pour moi, la Chambre de la fédération, telle que prévue, est un paquet de problèmes. Je ne crois pas que l'objectif visé, la régionalisation, puisse être atteint de cette façon-là.

Que les provinces parlent d'une seule voix, je suis d'accord. Que les provinces tiennent leur propre assemblée constituante, c'est bien leur décision, mais ce n'est pas, selon moi, requis. Il

[Translation]

As far as the Senate is concerned, I am completely in agreement with what you say, its transformation will not change anything and the same goes as far as the Supreme Court is concerned. If we keep the same system of political nominations... Many times I have said in the House of Commons that nothing will change as long as we will have this kind of political nominations.

As far as the Constitution is concerned, you said that the tendency was going in the direction of the provinces. I think that this is what we can more and more see. And it is precisely for this very reason that, whereas the government claims it is promoting decent legislation, it has been more and more centralizing its operations over the last 10 years. I think that this is what worries most of the provinces, this centralization of the operations of the federal government whereas it is claiming it promotes decentralization.

If this tendency towards the provinces stays on, I think that the federal government will have to stop dictating its will to the provinces. Consequently, I think it is high time to open the door to the provinces to give them an opportunity to express themselves. You mentioned the constituent assembly, this is precisely what we have in mind, and I wonder whether the provinces should not create first their own assemblies in order to find out what is their perceptions of the Constitution and then we could receive delegations from the provinces who would come and discuss around a table with the federal members of Parliament and with the senators. I do not agree with Mr. Dawson who wishes a constituent assembly with senators only because they represent the provinces. This is not true; they are not elected, they are nominated. It is necessary that one group be delegated by the provinces in order to take part in the constituent assembly. From then on, we will start elaborating a Canadian constitution for Canadians.

You have spoken about the social groups which should be represented. Would you specify which main groups should take part in that constituent assembly?

Mr. Dion: Mr. Chairman, I would rather not speak to the movement of centralization and decentralization, if I may.

As far as the Senate is concerned, stability seems to me to be one of the main elements that the Senate provides to the Canadian political system. Stability through the senators as well as through the means of discussion, as the Senate is protected against certain urgencies; it is possible to study for a long period of time questions which might not be retained but which, nonetheless, could be brought back to the House of Commons after a few years and finally be decided upon. This is the reason why the House of the Federation, as planned, seems to be a bunch of problems. I do not think that the goal of regionalization can be reached in that fashion.

If the provinces want to speak with only one voice, I agree. If the provinces want to hold their own constituent assembly, it is their decision, but for me, this is not a requirement. It is also

[Texte]

faut par ailleurs que les gens qui parleraient pour le Québec, quels qu'ils soient, ou pour l'Ontario ou pour une autre province, aient même un certain support dans leur milieu d'origine. C'est, je pense, ce qu'il faut garantir. Par quelle méthode, selon quel procédé, selon quel *feed-back* ou moyen de contrôle? Je pense que des moyens techniques pourraient être prévus pour cela.

Mais je n'ai pas dit, je crois, et si je l'ai dit je veux retirer cela, que les groupes sociaux devraient être représentés comme tels dans l'assemblée constituante. Par exemple, les groupes patronaux, les groupes syndicaux, professionnels et autres. Si tel est le cas, je veux retirer mes paroles, si vous me le permettez, parce que je pense qu'on risquerait là de verser dans un certain corporatisme, chacun arrivant avec ses intérêts à défendre... et Dieu sait s'il y en a, au Canada ou ailleurs, dans un pays industrialisé. Je pense qu'il faut éviter cela le plus possible. Il faut représenter autant que possible ce que les anciens philosophes appelaient un intérêt général. C'est difficile. On ne le rencontre jamais dans la rue, mais il reste qu'on peut avoir quand même une idée de ce que c'est. Tout le monde sait que si on amène un chef syndical ou un chef patronal dans une assemblée constituante, on sait ce qu'il va représenter, et je pense qu'il faut éviter cela. Je ne suis pas contre les intérêts qu'il représente, mais je ne crois pas que ce soit le moment pour les exprimer.

M. Gauthier (Roberval): Est-ce que je peux poser une question? Vous dites que le Sénat est, si vous voulez, le stabilisateur de la politique. Selon vous, avec le mode de nomination actuel, est-ce qu'on peut considérer le Sénat comme apolitique?

M. Dion: Voyez-vous ce sont des questions auxquelles, ce matin, je refusais de répondre parce que je me dis incompétent. Je ne suis pas un spécialiste constitutionnel...

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Et vous n'êtes pas sénateur.

M. Dion: ... et je ne suis pas sénateur. Je pense, quand même, ... mais je veux dire qu'à côté du projet du Bill C-60, je préfère encore le Sénat. C'est tout ce que je peux dire... A côté du projet d'une Chambre de la fédération.

M. Gauthier (Roberval): Je ne veux pas aller plus loin non plus.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau, mademoiselle MacDonald.

M. Breau: Merci, monsieur le président.

Évidemment, il est difficile de faire des commentaires ou de poser trop de questions à M. Dion parce que d'une part, il critique le fond de la question, c'est-à-dire surtout le Bill C-60, et que d'autre part il critique non seulement le processus à l'intérieur même des institutions parlementaires canadiennes, mais il remet même en question la sagesse de procéder autrement qu'avec une assemblée constituante. Alors je suis porté à lui demander: si on décidait de procéder selon sa suggestion, serait-il encore en désaccord avec la philosophie de base du projet de loi C-60? C'est ma première question. J'en ai d'autres. Voulez-vous que je les pose...

[Traduction]

necessary that the people who would speak for Quebec, or for Ontario or another province, be backed up in their own milieu. This is what we must guarantee. By which means, by which method, by which feedback or means of control? I believe that technical means could be designed to do so.

But I have not said or, if I have said it I would like to withdraw my words, that the social groups should be represented as such in the constituent assembly. For instance, management, union or professional groups and others. If that is the case, I would like to withdraw my words, if I may, because I think we should avoid building up a kind of corporatism, in which everybody would defend his own interests... And God knows that there are many interests to defend in Canada or elsewhere in an industrialized country. I think we should avoid that situation as much as possible. We must represent what the ancient philosophers used to call the general interest. It is difficult. This is a very abstract concept but, nonetheless, it is possible to have an idea about it. Everybody knows that, if a management or union leader takes part in a constituent assembly, he is going to represent certain specific interests, and I believe we should avoid that. I am not against the interests which they would represent but I do not think that a constituent assembly is a good place to express them.

Mr. Gauthier (Roberval): May I ask you a question? You say that the Senate is, if you want, the stabilizing agent in the political sphere. According to you, and given the actual nomination process, would it be possible to consider the Senate as a nonpolitical body?

Mr. Dion: I refused to reply to those questions earlier this morning because I do not think I am competent. I am not a constitutional expert...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): And you are not a senator.

Mr. Dion: ... and I am not a senator. However, I would rather keep the Senate than accept the proposal of Bill C-60. This is all I can say... About the House of the Federation.

Mr. Gauthier (Roberval): I do not want to go further either.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau and Miss MacDonald.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

Obviously, it is very difficult to make any comment or to ask too many questions to Mr. Dion because, on one hand, he criticizes the substance of the question, that is, the Bill C-60, and, on the other hand, he not only criticizes the process inside the Canadian Parliamentary institutions, but he also questions the wisdom of a process other than a constituent assembly. I am therefore inclined to ask him; if it were decided to proceed according to his suggestion, would he disagree with the basic philosophy of Bill C-60? That is my first question. I have others. Do you wish me to ask them...

[Text]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Voudriez-vous la répéter, peut-être en d'autres termes?

M. Breau: Je dis qu'il est extrêmement difficile de faire des commentaires ou de poser des questions au professeur Dion, parce que d'une part, il nous dit qu'il n'est pas d'accord avec la philosophie de base du projet de loi C-60 et qu'il n'est pas d'accord avec le processus à l'intérieur des institutions parlementaires actuelles. Mais par contre, il propose un tout autre système de changements à la Constitution, une assemblée constituante. Alors je me demande s'il faut élaborer sur la question de fond ou tout simplement sur la procédure. Et j'aimerais avoir des explications. Supposons qu'il est d'accord avec la philosophie de base du projet de loi C-60, qu'il est d'accord avec la notion de bilinguisme qui est proposée présentement, ou même si on essayait d'en arriver à réconcilier la situation actuelle avec cette notion de deux peuples, je vous préviendrais de dire deux peuples fondateurs, parce qu'à ce moment-là, cela peut vouloir dire que ce soit nous autres les Acadiens qui représentaient les francophones parce que Port-Royal a été fondée avant Québec, c'est plutôt juste deux peuples, mais cela a moins d'importance, à ce moment-là, si on acceptait la formule d'une assemblée constituante, seriez-vous d'accord avec la philosophie de base ou l'approche actuelle?

M. Dion: Non, j'ai essayé de dire que je n'étais pas d'accord et je ne vois pas comment, en modifiant les procédures ou le processus, je pourrais être mis d'accord avec une philosophie que je considère comme défectueuse.

M. Breau: Bon! Alors vous êtes en désaccord avec les deux. Pour en revenir à la philosophie du bilinguisme que vous décrivez maintenant, encore là il est difficile d'en discuter avec vous parce que vous étiez un membre de la Commission et je sais que vous étiez très actif à ce moment-là et que vous connaissiez très bien le sujet. Mais je ne suis pas certain d'être d'accord quant à mon interprétation du bilinguisme d'aujourd'hui et celui au moment où la Loi sur les langues officielles a été adoptée par le Parlement canadien, que le bilinguisme qui est proposé dans le projet de loi C-60, ou même celui qui existe avec la Loi sur les langues officielles, veut dire que le français doit être promu ou que le français doit être vu comme une langue principalement parlée partout au Canada. Évidemment, c'est une des langues principales parlées au Canada, mais pas nécessairement partout. Il y a des services de base, comme la radio et la télévision, il y a l'égalité devant la loi qui a pris une nouvelle dimension, c'est-à-dire certaines protections devant les tribunaux, le projet de loi qu'on vient de faire adopter en Chambre, mais le bilinguisme ne signifie pas nécessairement que partout au Canada, il faut s'attendre d'avoir tous les services en français. Ce n'est pas comme cela que je l'ai compris. Et le projet de loi C-60 jusqu'à un certain point s'inspire peut-être de la Loi sur les langues officielles, mais ce n'est pas la même philosophie que la Loi sur les langues officielles, parce qu'il permet jusqu'à un certain point l'unilinguisme au Canada. Il n'est pas dit pas dans la déclaration des objectifs de la Fédération que le français et l'anglais ont le même statut partout au Canada, il est dit que le français et l'anglais sont les deux langues principalement parlées au

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Would you care to repeat it, perhaps in other words?

Mr. Breau: I said that it is extremely difficult to make comments or to ask Professor Dion questions since on the one hand, he has told us that he does not agree with the basic philosophy of Bill C-60, that he does not agree with the process in view of the present parliamentary institutions. On the other hand, he is proposing a completely different formula to amend the constitution, a constituent assembly. Therefore, I am wondering if we need more details on the matter of substance or simply on the procedure. I would like some explanations. Let us suppose that Professor Dion agrees with the basic philosophy of Bill C-60, that he agrees with the concept of bilingualism as proposed, or even if one tries to reconcile the present situation with this idea of two peoples, and I would warn him against saying two founding peoples since this could imply that we Acadians represent the French-speaking people since Port-Royal was established before Quebec, and it is therefore more appropriate to say two peoples, but it is not that important, right now, if the formula of a constituent assembly is adopted; would you then agree with the basic philosophy or the present approach?

Professor Dion: No, I tried to say that I did not agree and I really do not see how, by modifying the procedure or the process I might come to accept a philosophy which I judge to be inefficient.

Mr. Breau: Good! Then you disagree with both. To take up again the matter of the philosophy of bilingualism which you speak of, there again it is difficult to discuss the matter with you since you were a member of the commission and I know you were quite active at the time and that you know the subject very well. But I am not sure I agree, in my interpretation of bilingualism today and that which prevailed at the time the Official Languages Act was enacted by the Canadian Parliament, that bilingualism as proposed in Bill C-60 or that which existed according to the Official Languages Act means that French must be promoted or that French must be seen as the primary language spoken everywhere in Canada. Of course, French is one of the main languages spoken in Canada, but not necessarily everywhere. There are basic services, for instance, radio and television, there is equality before the law which has taken on a new dimension, in the sense that there are new guarantees before the courts, the bill which has just been passed by the House, but bilingualism does not necessarily mean that everywhere in Canada, one must expect to find French-language services. This is not how I understood it. And the Bill C-60, to a certain extent, is inspired from the Official Languages Act, but the philosophy is not the same since the new act allows a certain amount of unilingualism in Canada. For instance, it is not said in the Statement of aims of the Canadian federation that French and English have the same status everywhere in Canada, it is said that French and English are the country's principal spoken languages. Which means, of course, that in Quebec, both Bill 101 and this Charter can coexist.

[Texte]

Canada. Ce qui veut dire qu'au Québec, on pourrait vivre avec le Bill 101 et cette charte.

M. Dion: Monsieur le président, quelqu'un est venu témoigner ici, je pense que c'est le commissaire aux langues officielles, ...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): M. Yalden.

M. Dion: ... pour vous parler un peu sur les craintes qu'il entretenait lui-même à propos de la protection pour le français que le projet de loi C-60 comporte, et je serais enclin à être d'accord avec lui. Il faut faire attention, quand vous ajustez votre tir ... On veut s'accommoder du fait que le Québec est devenu officiellement français. Il devient donc difficile de parler de deux langues officielles. On emprunte d'autres noms pour contourner ce problème. Mais ce faisant, il faudrait faire attention à ce qu'il reste pour la protection réelle du français dans la constitution. Cela est un problème que M. Yalden a posé et je pense qu'il faudrait y réfléchir.

• 1545

Quant au reste, c'est probablement une question d'interprétation ... Je me suis peut-être mal exprimé. Je ne suis pas de ceux, et j'espère bien ne jamais être de ceux-là qui estiment que la loi actuelle oblige tous les Canadiens à apprendre l'anglais ou le français. On se le fait beaucoup trop dire quand on voyage à travers le pays ... etc. Ce n'est pas mon orientation.

Mais il n'en reste pas moins vrai que la philosophie qui a été imprimée par la Commission sur le bilinguisme, retenue par la Loi sur les langues officielles et qui je crois également semble être celle du projet de Loi modifiant la constitution du Canada, cette philosophie là, dans le fond, va dans le sens de l'extension le plus possible du français. On estime que dans une génération, il ne sera plus possible de l'étendre même là où il n'y a pas beaucoup de français. Je suis bien d'accord, là où il n'y en a pas du tout, il n'y en aura pas pratiquement; mais théoriquement il pourrait même y en avoir. Par exemple, à propos des cours de justice, est-ce que vraiment on doit mettre dans la constitution que tous les Canadiens devraient être jugés, en cour criminelle par exemple, dans leur langue? On ne va pas jusque là ici mais on va dans ce sens-là. On l'a vu récemment en Ontario, ce problème. Par exemple, à propos de la loi, les lois devraient-elles toujours être connues dans les deux langues? Est-ce que l'administration doit parler les deux langues et jusqu'à quel point? A propos des écoles, jusqu'à quel point partout au Canada, un Canadien-français ou inversement un Canadien-anglais peut-il avoir accès à une école de l'autre langue?

Peut-être parlais-je plus en fonction de certaines images que des réalités. Je parlais aussi en fonction de certains espoirs qui ont pu être suscités sinon par la loi, du moins par des discours, ou par des déclarations d'hommes politiques ou en fait de leurs interprètes; et les Québécois estiment que nous avons un Canada qui se veut être bilingue. Ils estiment que le projet de M. Trudeau, ou en fait ce qu'ils appellent le projet de M. Trudeau, fait en sorte qu'un Canadien-français se sente chez lui en français partout au Canada ... Évidemment ils ne sont pas ... Ils n'iront pas demander dans un tout petit village qui

[Traduction]

Professor Dion: Mr. Chairman, you heard a witness here, I think it was the Official Languages Commissioner ...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Yalden.

Mr. Dion: ... who spoke of the fears he had as far as the protection Bill C-60 afforded French, and I would be inclined to agree with him. One has to be careful in setting one's aims ... An attempt is being made to adjust to the fact that Quebec has become officially French speaking. It is thus difficult to speak of two official languages. Other terms are being used to get around this problem. But, at the same time, attention must be given to what remains as actual protection of the French language in the Constitution. This is a problem raised by Mr. Yalden and I think that we must devote some thought to it.

As for the rest, it is probably a matter of interpretation. I probably expressed myself poorly. I am certainly not, and I hope that I never will be, one of those who feel that the present act requires all Canadians to learn English or French. This is the sort of remark one hears far too often travelling throughout the country. I do not go along with that approach.

But the fact remains that the philosophy of the Royal Commission on Bilingualism put into effect through the Official Languages Act and seemingly expressed in the Constitutional Amendment Act is one which basically promotes the greatest possible extension of the French language. It is estimated that in a generation it will no longer be possible to extend it even to areas where there is not a lot of French. I agree that in areas where there is none at all, there will hardly be any for all practical purposes but, theoretically speaking, there might be some. For example, with respects to courts of justice, is it really necessary to put in the Canadian Constitution that all Canadians should be tried in their language in criminal courts, for example? The bill does not go that far but this is nonetheless the general direction. The problem came up recently in Ontario. Should the statutes always be available in both languages? Should the administration speak both languages and to what extent? To what extent should a French Canadian, or inversely an English Canadian, be entitled to have access to a school of the other language throughout the country?

Perhaps I have been speaking more in relation to certain images than actual realities. I have also been talking about certain hopes which may have been encouraged, if not by the act, then at least by speeches or statements made by politicians or others interpreting them; and Quebecers feel that we have a Canada which aims at being bilingual. They are under the impression that Mr. Trudeau's bill, as it is referred to, would result in a French Canadian feeling at home and able to use his language throughout Canada. Obviously, they do not imagine this to be the case in every little village but in cities like

[Text]

est là. Mais quand ils sont par exemple à Saskatoon ou à Vancouver etc... Ils se le sont fait dire! Et ce n'est pas vrai. Quand ils vont dans les bureaux de poste, dans les endroits public etc.; il n'est pas possible je pense de croire qu'on va pacifier les langues au Canada en laissant la loi dire que partout, dans les offices, dans les bureaux de poste, etc., eh bien on va tendre, autant qu'il est possible, à pratiquer, à avoir un bilinguisme, à avoir ces deux langues-là.

Pour moi il faudrait plutôt dire aux Canadiens qu'on n'a pas cela: le Canada n'est pas bilingue sur ce plan-là, il n'est pas bilingue de cette façon-là. En Colombie-Britannique, il y a là une minorité française, et on va essayer de l'aider le plus possible; mais à tous les 10 ans, il y a une progression géométrique d'assimilation des français qui y abitent.

C'est la même chose évidemment à Terre-Neuve et même au Manitoba. Il reste le nord-est du Nouveau-Brunswick et il reste le nord-est de l'Ontario, la région de l'outaouais, constituant avec les anglophones du Québec, je crois, 97 p 100 des minorités. C'est dans cette zone que tout le jeu, au plan linguistique, au plan de la culture, va se jouer.

Je pense qu'on y gagnerait beaucoup pour pouvoir aller peut-être plus en profondeur là où il est possible réellement de faire quelque chose; non seulement possible mais on doit faire quelque chose pour perdre peut-être en extension...

Et évidemment, je ne préconise pas d'abandonner les minorités; mais je pense qu'on ne peut pas régler le problème en pensant que la solution du problème des Québécois, des Acadiens, des minorités très importantes de l'est et de la région de l'Outaouais, en Ontario, passe par la solution du problème francophone en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve ni même au Manitoba. C'est cela ma philosophie.

M. Breau: Est-ce qu'il me reste du temps monsieur le président?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une dernière question s'il vous plaît.

• 1550

M. Breau: Monsieur Dion, vous nous avez dit que vous pensiez qu'un nouvel arrangement au sujet du partage des pouvoirs ne réglerait pas le problème du Québec. Je suis d'accord avec vous là-dessus. Mais croyez-vous que le Canada, si on exclut la question du problème du Québec, peut se permettre une plus grande décentralisation des pouvoirs? Je ne parle pas de la question des consultations dans le processus des nominations au sein des institutions fédérales, mais pensez-vous que le gouvernement fédéral, le Canada, peut se permettre une plus grande décentralisation des pouvoirs au profit des provinces, si on exclut votre notion de deux nations?

M. Dion: Je conçois que, théoriquement, oui, je pense qu'on peut toujours le faire. Maintenant, il m'apparaît, je ne sais pas si c'est juste ou non, que les tendances en cours, même en Suisse, qui est un modèle de pays décentralisé, sont en direction d'une centralisation plus grande.

Au Canada, on a un mouvement qui paraît un peu aller à contre-courant. Jusqu'où ce mouvement peut-il aller, et, en même temps, dans quelle mesure les besoins économiques que

[Translation]

Saskatoon or Vancouver, this is what they have been told! But it is not true. When they go to the Post Office or other public buildings, etc; I do not think it is possible to believe that we can smooth over the language question in Canada by having a law which says that in post offices, and so forth, an attempt will be made, in so far as possible, to offer bilingual service.

In my view, we should tell Canadians that this is not what we have. Canada is not bilingual in such a way. In British Columbia, there is a French-speaking minority and we shall attempt to help it as much as possible. But every 10 years, there is a geometrical progression in the assimilation of French speakers living there.

The same applies in Newfoundland and even in Manitoba. There remains Northeastern New Brunswick and Northeastern Ontario, the Ottawa region, along with English speakers in Quebec, amounting to 97 per cent of the minorities, I believe. It is in this area that the language and cultural question will be played out.

I think that a great deal might be gained by more thorough action in areas where it is possible to accomplish something; not only possible but where something must be done even though we might be losing in total territory...

Obviously I am not recommending that minorities be abandoned; but I do not think that we can settle the problem by imagining that the solution for the problem of Quebecers, Acadians and the sizeable minorities in Eastern Ontario depends on solving the problems of French speakers in British Columbia, in Newfoundland and Manitoba. This is my outlook.

Mr. Breau: Do I have any time left, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): One last question.

Mr. Breau: Mr. Dion, you said that you thought that a new arrangement on the division of powers would not settle the problem of Quebec. I agree with you. But do you believe that, if we set aside the matter of Quebec, Canada can afford a greater decentralization of powers? I am not talking about consultation in the process of nomination to federal institutions, but do you think that the federal government can afford greater decentralization of powers for the benefit of the provinces, if we set aside your idea of two nations?

Professor Dion: From a theoretical point of view, I think that it is always possible. But, though I am not certain of this, I believe that the present tendency, even in Switzerland, which is the model of decentralization, is heading towards greater centralization.

In Canada, the movement may seem to be going a bit against the current. How far can this trend go without weakening the federal government's ability to deal with economic

[Texte]

la politique peut procurer pourraient-ils être satisfaits par un gouvernement fédéral qui serait affaibli au profit des provinces? Je ne le sais pas. Vous savez que pendant quelques années, on a pensé qu'on pouvait découper la politique, en disant: «La culture, les communications, l'immigration, ainsi que quelques problèmes de cette nature, on remet cela aux provinces; l'économie, on garde cela à Ottawa». Cela ne marche pas comme cela.

Apparemment, en même temps qu'on demande plus de pouvoirs, plus de compétence au plan culturel, il nous faut plus d'économie pour mettre en œuvre ces politiques culturelles. Et cela coûte très cher. C'est la même chose pour les communications, etc... Pour moi, actuellement en tous cas, il faudrait faire des examens plus approfondis pour savoir jusqu'où on peut aller dans le mouvement de décentralisation et, en même temps, sauvegarder l'essentiel, c'est-à-dire un pays qui fonctionne. Un pays qui a, pour des raisons qui sont très générales, des problèmes, comme, par exemple, le problème du régionalisme, le problème de la péréquation, et ainsi de suite. Il y a probablement des techniques qui pourraient être mises en œuvre, même avec un pouvoir fédéral plus faible.

Vous savez que les séparatistes au Québec, je m'excuse, j'enlève le mot séparatiste, les indépendantistes au Québec estiment que seuls des états forts sont viables. Ils donnent cela comme raison de leur opposition à toute réforme du fédéralisme canadien, en disant que toute réforme du fédéralisme canadien qui serait acceptable à leurs yeux, comme bons économistes, et ainsi de suite, va nécessairement contre les intérêts du Québec. C'est pourquoi, selon eux, il faut centraliser au Québec. Et quand on aura centralisé, par contre, on va surveiller les mouvements de décentralisation vers les régions. Là, on sera contre.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Miss MacDonald.

Mlle MacDonald (Kingston et les Îles): Merci monsieur le président.

Professeur Dion, je regrette de manquer de confiance, et aussi malheureusement de facilité, pour poser toutes mes questions en français. Alors, avec votre permission, je vais continuer dans l'autre langue officielle.

Sir, I would like to...

M. Dion: A Ottawa, il faut comprendre l'anglais.

Miss MacDonald: ... I would like to say how interested I was in your presentation. I must say that I listened to it almost with some regret, because I heard in it echoes of the election campaign of 10 years ago—one which I had very real reason to remember. But I do not think we have had before us in this Committee a witness who has said to us, and to the government, so bluntly that in the area of constitutional reform we must go back to square one. That is quite a traumatic challenge to have thrown out to us. We have to ask ourselves: well then, where do we go from here?

• 1555

You have raised the question of a constituent assembly. There is a theory among some social scientists that a constitu-

[Traduction]

problems? I cannot answer that. For some years it was felt that politics could be broken down into different spheres and that culture, communications, immigration and problems of that type, would come under the provincial jurisdiction whereas economic matters would be left up to Ottawa. But things do not work that way.

It would appear that the greater our responsibilities are in the cultural sphere, the more economic powers we require to implement our cultural policies, which are very expensive. The same is true for communications and so forth. I am of the opinion that we should more thoroughly examine this question, determine how far the decentralization movement can be carried without imperilling the country's essential ability to function. And we are talking about a country which has problems such as regionalism, equalization payments and so forth. There are probably some methods which could be put into effect even if the federal power were to be weakened.

You know that separatists in Quebec, I am sorry, I mean independentists, believe that only strong states are viable. This is the reason they give for their opposition to any reform of Canadian federalism, claiming that any such form which they would find acceptable, from an economic point of view, would necessarily go against the interests of Quebec. This is why they say that power must be centralized in Quebec. Once centralization is carried out, then decentralization movements towards the regions will be monitored, and opposed.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mademoiselle MacDonald.

Miss MacDonald (Kingston and the Islands): Thank you, Mr. Chairman.

Professor Dion, unfortunately I do not have the confidence or the fluency to be able to ask my questions in French. With your permission, I would like to continue in the other official language.

Monsieur, je voudrais...

Mr. Dion: It is necessary to understand English in Ottawa.

Mlle MacDonald: Je tiens à vous dire que j'ai trouvé votre exposé très intéressant. Je l'ai écouté avec un certain regret, parce que j'y ai entendu des échos de la campagne électorale d'il y a 10 ans, campagne que j'ai de très bonnes raisons de me rappeler. Vous êtes sans doute le premier témoin qui nous dise aussi carrément que, dans le domaine de la réforme constitutionnelle, nous devons recommencer à zéro. C'est un défi assez traumatisant que vous nous lancez. Nous devons nous demander: dans quelle direction allons-nous maintenant?

Vous avez soulevé la question d'une assemblée constituante. Une théorie qui prime chez certains spécialistes des sciences

[Text]

ent assembly comes into play when a country or people are considering an entirely new constitution only, when it is something that is in fact a very fundamental change, that then delegates would be chosen to sit in a constituent assembly to overhaul completely the constitution by which they will be governed. Now there are many people in Canada today who are not of that same opinion; that they would feel that what we are engaged in probably at this point is redressing certain aspects of the constitution, reforming certain things that perhaps need to be redressed, but would not see the magnitude of what I think probably you are saying to us, and I think that that is not only a question that it would not be seen by a number of people in the country as needing to go that distance or to go that length, but I also think that that is part of perhaps the cultural difference that exists in a country and that therefore there might be some real difficulty in persuading large numbers in English-speaking Canada particularly that one would need to carry out a complete overhaul of the constitution. Many would believe that what we already have is in fact quite good enough.

So I would like you to address yourself really perhaps to two questions: whether or not I am right in my assumption of what a constituent assembly would do, and secondly, whether you see this in itself being a problem that would have to be overcome or have to be faced in setting up a constituent assembly, and whether that would be a problem for certain parts of the country to come to grips with.

Professor Dion: Mr. Chairman, Miss MacDonald, you might remember that 10 years ago in 1968 I strongly advised you against the two-nation privilege at Queen's.

Miss MacDonald: That is right.

M. Breau: Sur le plan électoral seulement . . .

Professor Dion: Oh, yes. It is impossible for people who will go for elections.

Miss MacDonald: It was honest but it was perhaps not wise.

Professor Dion: As to the constituent assembly, of course, we have the model of the President of the United States. They are solemnly assembling delegates from the colonies to discuss a law for their unification and to create the United States.

I think you are very right in saying that in the minds of the people, we are not about to create a new country to reform Canada, to create again, but we are there to take pieces there and take them out, take something from somewhere else and put it in and so on, but to me if this is what we are doing, we are not doing the right job. I do believe that fundamentally we would need to assemble someday together to create a country and that will be perhaps the rebirth of Canada, at least for this country. Now how can this be made evident? I think it cannot be made evident. I am sorry for that. It has been for so many years that this has been written and said in the House of Commons, in the papers and in the media, and it takes a long time, because politics, contrary to what you might think, is not the first objective preoccupation of citizens. It comes as a last

[Translation]

politiques veut qu'une assemblée constituante vienne en jeu uniquement lorsqu'un pays ou un peuple envisage une constitution tout à fait nouvelle, c'est-à-dire comportant des modifications fondamentales; on choisirait alors des délégués qui se réuniraient en assemblée constituante pour refaire entièrement à neuf la constitution qui les gouvernera. Il y a cependant bien des gens au Canada qui ne sont pas de cet avis; ils pensent que nous cherchons probablement à l'heure actuelle à redresser certains aspects de la constitution, à corriger certains points qui font peut-être défaut, mais ils ne voient pas comme vous la nécessité d'aller beaucoup plus loin. Je pense que cela résulte peut-être des différences culturelles qui existent au pays et qu'il sera par conséquent peut-être assez difficile de persuader une grande partie de la population anglophone du Canada qu'il faut procéder à une refonte complète de la constitution. Nombreux sont ceux qui croient que ce que nous avons déjà suffit amplement.

J'aimerais donc que vous répondiez à deux questions; premièrement, est-ce que je fais erreur dans mes suppositions au sujet d'une assemblée constituante, et deuxièmement, croyez-vous que ce sera un obstacle à surmonter pour établir une assemblée constituante, et pensez-vous qu'il sera difficile de faire accepter l'idée à certaines parties du pays?

M. Dion: Monsieur le président, mademoiselle MacDonald, vous vous souvenez peut-être qu'il y a 10 ans, en 1968, je vous ai fortement déconseillé, à Queen's, d'utiliser le principe des deux nations.

Mlle MacDonald: C'est exact.

Mr. Breau: As an electoral platform only . . .

M. Dion: Oui. C'est impossible pour des candidats à des élections.

Mlle MacDonald: C'est être honnête, mais peut-être pas bien avisé.

M. Dion: En ce qui concerne l'assemblée constituante, nous avons bien sûr comme modèle le cas des États-Unis, où le président avait officiellement réuni des délégués des différentes colonies pour discuter d'une loi pouvant unifier le pays et créer les États-Unis.

Je pense que vous avez tout à fait raison de dire que dans l'esprit des gens, nous ne sommes pas sur le point de créer un nouveau pays, de renouveler le Canada, mais que nous sommes ici pour supprimer certains éléments de la constitution et en ajouter d'autres, mais selon moi, si c'est ce que nous faisons, ce n'est pas ce que nous devrions faire. Je crois qu'au fond, il faudrait nous réunir un jour pour créer un nouveau pays, et ce sera alors la renaissance du Canada, du moins pour nous. Mais comment rendre cette idée évidente? Je pense qu'on ne peut pas y arriver, et j'en suis désolé. On en discute depuis si longtemps à la Chambre des communes, dans les journaux et dans les autres médias d'information, mais il faut beaucoup de temps, car contrairement à ce que vous pouvez penser, la politique n'est pas la préoccupation première des citoyens; en

[Texte]

preoccupation. We have to force them. The newspaper men should also know it, because in the newspapers you find so much of politics in comparison with the expectations of the people, of the readers... and also for TV. But it does not change the fact that we are in a very difficult moment, that we are about to take a step forward; that step might be in the right direction or might be in the wrong direction, nobody really knows before he has started moving. In this, the method is good in the sense that this is not definite. We can take it out. We can say, well, this beginning is not good, and we start again. But, once we have a symbolic group of people, or whatever it is, and begin really and the dice are thrown, it is definite. For me, this is a solemn moment. I would like us to take all precautions so that this moment will be made in all seriousness by serious people.

• 1600

Miss MacDonald: Could I ask you, because I know...

Professor Dion: How to proceed?

Miss MacDonald: Right.

Professor Dion: As you know, it will not be easy. This has been a question, I think we might say, that has been discussed within the Commission on Bilingualism. How do you make up a new constitution? What kind of people do you assemble? What will they represent? I do think Quebec—to speak for Quebec—will not be satisfied in a constituent assembly unless, for some questions considered by it to be fundamental questions, it is assured that, for those questions at least, it will be a bilateral negotiation. That, I think, we have to fix. How can it be modified, and so on, so that Quebec will not come into the constituent assembly as one out of ten or one out of eleven? It is a supplementary reason why I do not think anything very good can come out of the meetings of the provinces in October, for example, because Quebec, although it may be Ryan or another one, will not be in a position there to speak for Quebec on those questions. That is the question of Victoria again, perhaps, or something like that. How do you do it? This we know from our readings over a very long time. It has been discussed by our own specialists on constitutional law, by Jean-Charles Bonenfant notably. As you know, he was not an independantist. But, that is a problem we will have to face, and I do not see it here nor do I see it there. I see it very, very rarely posed as an issue. So, your question certainly raises a supplementary difficulty—we will have to face that question first—to a point that might stress or strain the will of the Canadian people.

Miss MacDonald: Could I just have one more question? You mentioned that Quebec would not see itself as one among eleven governments in any such discussion. But could I change the subject, to direct your attention to another institution and ask if the same thinking applies to it, that is, to the House of Commons?

Professor Dion: Yes.

Miss MacDonald: There have been changes suggested. The proposal has been put forward by many people, going back

[Traduction]

fait, c'est bien le dernier de leurs soucis. Il faut les forcer. Les journaux doivent le savoir également, puisqu'ils étalent tellement de politiques par rapport aux attentes des gens, des lecteurs. C'est la même chose pour la télévision. Il n'empêche que nous nous trouvons à une époque extrêmement difficile, que nous sommes sur le point de faire un pas en avant. Ce pas peut-être fait dans la bonne direction ou la mauvaise direction. Personne ne peut le dire avant que l'action soit engagée. En procédant comme nous le faisons maintenant, nous procédons de la bonne façon, puisqu'il n'y a rien de définitif. Nous pouvons retirer ce que nous avons fait. Nous pouvons recommencer à neuf si nous n'avons pas réussi la première fois. Une fois que nous avons un groupe symbolique, cependant, ou quoi que ce soit d'autres, une fois que les dés sont lancés, le processus est définitif. C'est le moment solennel. Nous devons prendre toutes les précautions nécessaires, de façon à ce que ce moment soit empreint du plus grand sérieux.

Mlle MacDonald: Puis-je vous demander...

M. Dion: Comment il faut procéder?

Mlle MacDonald: En effet.

M. Dion: Vous devez savoir que ce ne sera pas facile. C'est une question qui a été discutée à la Commission sur le bilinguisme. Comment rédiger une nouvelle constitution? Quelles personnes rassembler? Qui doit être représenté? Je ne crois pas que le Québec, pour parler de lui, soit satisfait d'une assemblée constituante, à moins que pour les questions qu'il juge les plus essentielles, il puisse être assuré de la tenue de négociations bilatérales. Il faut donc modifier le processus, de façon à ce que le Québec ne soit pas considéré à cette assemblée constituante comme une province sur dix ou une sur onze. C'est une autre raison pour laquelle je ne m'attends à rien de bon de la réunion des provinces en octobre, par exemple. En effet, même si c'est M. Ryan ou un autre qui représente le Québec à ce moment-là, il ne pourra pas parler au nom du Québec sur ces questions. C'est Victoria, encore une fois, ou une situation qui lui ressemble. Il faut y arriver d'une façon ou d'une autre. C'est une longue expérience qui le dicte. Des spécialistes en droit constitutionnel, comme Jean-Charles Bonenfant, se sont longuement penchés sur la question. Ce dernier n'était pourtant pas indépendantiste. Il n'y a rien ici qui permet de résoudre le problème, qui permet d'aller dans ce sens. La question n'est pas posée. Elle est rarement posée. Il y a une difficulté supplémentaire qui s'ajoute. On peut se demander jusqu'à quel point on peut taxer la bonne volonté du peuple canadien.

Mlle MacDonald: Puis-je vous poser encore une question? Vous avez dit que le Québec ne se voyait pas comme un gouvernement sur onze dans ce genre de discussion. Je voudrais changer le sujet quelque peu et vous demander si la même chose vaudrait dans le cas de la Chambre des communes?

M. Dion: Oui.

Mlle MacDonald: On a proposé des changements à cet égard. Certains ont déjà proposé—je remonte ici en arrière, à

[Text]

some years to one of your colleagues, Professor Alan Cairns, of at least a modified form of proportional representation in the House of Commons to overcome some of the regional imbalance that now shows in government. Would you apply that same principle you were speaking about earlier to the House of Commons? Or would you see, in the interim, perhaps, changes being made to the House of Commons that could be carried out independently of any major new constitutional change?

• 1605

Professor Dion: Yes. As you certainly know, Mr. Chairman, there was at the time, a few years ago, a special report on redistribution, a rebuilding, remaking the provinces into five regions. I think one of the reasons was to equilibrate the people that would then eventually be elected to the House. That will mean that five regions would be less disproportionate in importance than the members in the House, than with ten odd provinces.

On proportional representation, I would be very, very careful, because we have enough problems in Canada with that. To begin to play with the formula that has proven outside to produce unexpected consequences, of which many were not really desirable, I would like to know how this would play in Canada before I accept the principle.

As to the question that may be in the back of your minds at this moment, do the French, the Quebecers, really have a suspicion about the House, I do think they have such a suspicion. Their reason for that is that I think historically and for reasons that I do not want to discuss Quebec has elected to the House people with, first of all, great representativity in Quebec.

The House, of course, does enact laws, but everyone knows that the laws are not prepared in the House. I would prefer to see what is behind the screen that what is voted, as again Mr. Jean-Charles Bonenfant used to say, les députés votent les lois mais ne les font pas. Who makes the law? Who says that this law will have good consequences in this province and, because of different circumstances, has that effect in that province? And you probably might quote many of those laws that have not been good or have the same effect in all the provinces.

So, to me, it will not be really modified to the point where our security will be given to the people by changing somehow the present distribution in the House, which I think is much more adequate, correspond much more to the British political traditions. Because we are at the point where we will have to make so many changes, we should avoid changing everything, to keep at least certain things constant. So, to me, those are the procedures that I will perhaps wait at least for some time before I contemplate.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Lachance.

M. Lachance: Merci, monsieur le président. Je voudrais d'abord saluer l'homme qui est devant nous aujourd'hui, cet

[Translation]

l'un de vos collègues, M. Alan Cairns—à tout le moins une forme modifiée du système de représentation proportionnelle pour la Chambre des communes afin de faire cesser le déséquilibre régional qui se manifeste au sein du gouvernement, actuellement par exemple. Appliqueriez-vous le principe dont vous parliez tout à l'heure à la Chambre des communes? Ou verriez-vous plutôt comme mesure provisoire des changements à la Chambre des communes qui s'inscriraient en dehors d'une modification majeure à la constitution?

M. Dion: Oui. Monsieur le président, vous savez certainement que, il y a quelques années, un rapport spécial a été publié concernant la transformation des provinces en cinq régions. On cherchait, entre autres choses, à arriver à un équilibre en vue des élections à la Chambre. On pensait qu'avec cinq régions, le déséquilibre pour ce qui est de la représentation à la Chambre serait moins marqué qu'avec dix provinces.

Pour ce qui est de la représentation proportionnelle, je serais extrêmement prudent car il y a déjà suffisamment de problèmes à ce propos au Canada. Il y a des formules qui ont donné des résultats inattendus ailleurs, dont bien des résultats qui n'étaient pas souhaitables et, par conséquent, avant d'agir de la même façon, j'aimerais savoir ce qui pourrait se passer dans notre pays.

D'autre part, vous vous demandez à l'heure actuelle si les Québécois se méfient de la Chambre; je pense que c'est bien le cas. La raison en est que le Québec a toujours élu à la Chambre des personnes ayant avant tout les intérêts du Québec à cœur!

Bien sûr, la Chambre adopte des lois qui, comme chacun le sait, ne sont pas préparées à la Chambre même. Je préférerais voir ce qui se passe en coulisse plutôt que ce qui a été voté et, comme disait M. Jean-Charles Bonenfant, Members of Parliament adopt laws but they do not make them. Qui fait les lois? Qui dit que telle loi aura des conséquences positives dans une province et qu'elle aura des conséquences d'une autre nature dans une autre province parce que les circonstances sont différentes? On pourrait énumérer bien des lois qui n'ont pas eu les mêmes conséquences dans toutes les provinces.

A mon avis, par conséquent, la représentation à la Chambre ne sera pas mieux assurée si l'on procède à ce genre de changements et, d'ailleurs, je pense que la représentation actuelle est beaucoup plus satisfaisante et elle correspond beaucoup plus aux traditions politiques britanniques. Comme nous en sommes au point où il va falloir procéder à de nombreuses modifications, nous ne devrions pas tout transformer mais maintenir au moins une certaine continuité. J'attendrai donc quelque temps avant de m'engager dans ce genre de procédures.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman. First, I would like to welcome the man who is before us today, this enlighten-

[Texte]

universitaire éclairé qui anime les débats politiques et sociaux au Canada sans jamais les diriger, ce sage dont la pondération et la perspicacité ont suscité chez la très grande majorité des Québécois un respect immense.

Je suis extrêmement heureux que ce Québécois éminent qui se trouve aujourd'hui devant nous et qui d'ailleurs est un des premiers Québécois qui vient devant ce comité, ait présenté devant celui-ci le fruit de sa réflexion personnelle en nous troublant. Je connais peu de gens au Canada qui pourraient ainsi chatouiller le bilinguisme institutionnalisé sans susciter des hauts cris de tous et chacun. Mais le professeur Dion l'a pu. Et c'est peut-être là le symbole, d'une part d'un malaise assez considérable chez les Québécois, et d'autre part, le fruit de cette personnalité éminente qui est la sienne, et qui explique que nous l'écoutions et que nous y réfléchissions sans ces mécanismes d'autodéfense que nous avons bâtis au cours des ans et qui nous empêchent souvent de voir la réalité en face. Moi-même, à cet égard, je n'ai pas fini ma réflexion pour en arriver à une conclusion, mais il n'y a pas de doute que vos commentaires, cet après-midi, sauront certainement éclairer le Comité comme ils l'ont fait déjà depuis longtemps au Québec parmi tous ceux qui veulent faire de cette province le *home* national des Canadiens français, et aussi un endroit où la langue française pourra se développer et prospérer.

Ceci dit, monsieur le président, c'est surtout au sujet du problème du processus que je voudrais m'entretenir avec le professeur Dion aujourd'hui, et je dois avouer que je me sens un peu gêné en tant que jeune Québécois à peine émoulu des universités de m'adresser à lui qui a une expérience beaucoup plus considérable des choses et de la vie que moi. Mais les circonstances font que je suis parlementaire et qu'il est témoin, aujourd'hui, devant ce Comité.

J'ai tenté d'extraire en quelque phrases-choc l'essence des préoccupations du professeur Dion en ce qui concerne d'une part, le fond, et d'autre part, la forme de la réforme constitutionnelle que nous étudions. Et j'en ai dégagé les points suivants.

D'abord, il y a la nécessité absolue d'une réforme. Cette nécessité provient d'un besoin endémique des Québécois de se sentir plus à l'aise dans le moule canadien, nécessité qui n'est pas née avec l'élection du parti québécois mais, comme il a dit lui-même, est issue d'une longue tradition nationaliste qui ne s'exprime pas exclusivement au sein du mouvement souveraineté-association mais aussi chez bien des Québécois qui répudient cette option. Cette réforme, de plus, ne peut pas être unilatéralement fédérale. Elle ne peut pas être multilatérale non plus, multilatérale en ce sens qu'il y aurait négociation entre les provinces et le gouvernement fédéral, parce qu'au moins un des partenaires refuse de négocier sur une base autre que la sienne, à savoir la souveraineté-association.

D'autre part, il est dangereux de faire maintenant cette réforme parce que le pendule politique canadien centralisation-décentralisation fait maintenant pencher la balance vers une décentralisation, et peut-être pourra-t-il me corriger, qu'il juge lui-même trop poussée. Il faut laisser aussi aux Québécois le loisir de régler au préalable chez eux le problème fondamental de l'appartenance au pays. Ensuite cette réforme pourrait se

[Traduction]

ned academic who gives life to the political and social debates in Canada without trying to impose his opinion, this wise man whose sense of measure and perspicacity has given rise to an immense feeling of respect among most Quebecers.

I am most pleased that this distinguished Quebecer who is before us today and, by the way, one of the first Quebecers to appear before this Committee, has given us the results of his own reflection in a way that has stirred us. I know very few people in Canada who could touch upon institutionalized bilingualism without provoking loud reactions from each one of us. But Professor Dion could do it. Maybe it is the symbol of, on the one hand, a deep malaise among Quebecers and, on the other hand, the result of his thinking, which explains why we listened to him and why we think about those without the self-defence mechanisms that we have established in the past and which, very often, prevent us from seeing the reality. I, for one, have not arrived yet to a conclusion but it is obvious that your remarks, this afternoon, will enlighten this Committee, since they have been doing so for a long time in Quebec among all those who want to turn this province into a national home for French Canadians and a place where the French language will be able to develop and thrive.

This being said, Mr. Chairman, I would like to ask some questions to Professor Dion about the process which will be used, and I must admit that I am a little embarrassed, as a young Quebecer who recently graduated from the university, to talk with a witness who has so much more experience than I have. But it happens that I am a Parliamentarian and that, today, he the witness before this Committee.

I have tried to gather, in key phrases, the basic concerns of Professor Dion about the substance and the format of the constitutional reform that we are studying.

First of all, reform is absolutely necessary. This necessity comes from an endemic need from Quebecers to feel more at ease in the Canadian system, and it did not start with the election of the Parti Québécois but is rather the result, as he said it himself, of a long nationalist tradition which express itself not only through this sovereignty association movement but also through many Quebecers who oppose this action. Moreover, this reform must not be unilaterally a federal one. It cannot be multilateral either, which would imply a negotiation between the provinces and the federal government, because one partner, at least, refuses to negotiate on a base other than his, namely sovereignty association.

On the other hand, it is dangerous to undertake this reform now because our present political system is more oriented towards decentralization than centralization, and because, if I am not mistaken, he feels that this decentralization is excessive. Quebecers must be free to solve, among themselves, this basic problem of belonging to Canada. After that, the reform could be undertaken through a constituent assembly, accor-

[Text]

faire par voie d'assemblée constituante selon certains principes moteurs qui ne sont pas nécessairement ceux qui animent l'initiative constitutionnelle fédérale présente, et qui sous-tend à la fois le Livre blanc et le Bill C-60. Ces principes devraient être selon vous d'accorder la vie commune des deux peuples, de répudier l'esprit qui animait les travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, et cela est d'autant plus frappant que vous étiez membre de cette Commission, en ce sens que la Loi sur les langues officielles n'a peut-être pas rencontré les objectifs très nobles qui animaient les travaux originaux de la Commission et qu'il y aurait peut-être lieu de réaligner le tir à cet égard: Assurer par des mécanismes à déterminer une forme de statut particulier pour le Québec sans le nom toutefois, et sans non plus les restrictions inhérentes à une telle philosophie politique.

Et enfin travailler le plus tôt possible sur la mécanique constitutionnelle comme telle, travailler sur les textes pour en arriver éventuellement à un projet de réforme qui serait techniquement plus conforme aux aspirations des Canadiens que le texte présentement sous nos yeux. Je vais maintenant vous faire part de ma propre réflexion sur le sujet, qui part d'ailleurs de la même prémisse. La réforme constitutionnelle est nécessaire pour moi, et sa nécessité est reconnue par l'ensemble de la société québécoise, sans aucun doute, puisqu'il ressort des sondages récents au Québec que l'option fédéralisme renouvelé recueille un pourcentage considérable de la faveur populaire par rapport à l'option souveraineté-association ou à l'option statu quo. Il ne peut y avoir, selon moi, de négociations au niveau gouvernemental à ce sujet et ce, en partie à cause des automatismes de suspicion qui se sont développés au cours des années et qui sont le fruit, d'une part, des échecs répétés auxquels ont dû se heurter ces Canadiens sages dont vous parliez tout à l'heure et qui ont dans le passé discuté de ce problème et d'autre part, de la présence d'un élément perturbateur, du moins à l'heure actuelle, qui est celui d'un gouvernement souverainiste qui, évidemment, dans des négociations comme celles-là, ne peut faire autrement que fausser le jeu. Toujours selon moi, les Québécois devraient avoir lors du référendum un choix réel, conforme aux souhaits de la majorité d'entre eux, entre la souveraineté-association et ce qu'on appelle le fédéralisme renouvelé tout en ne sachant pas trop exactement ce que c'est puisque nous sommes à y travailler présentement.

Quatrièmement, le débat doit éluder l'écueil du partisanisme politique ou institutionnel. Et préalablement au référendum québécois, cette réforme doit être discutée au sein d'une conférence constitutionnelle. Là, je suis d'accord avec vous sur la constituante, sans toutefois l'approuver complètement. Il faudrait une conférence constitutionnelle élargie dont le fruit serait, après dépôt à la Chambre des communes, soumis à la population canadienne par voie d'un référendum national à majorité par province.

C'est sur ce point que nous différons, professeur Dion, vous et moi. Pour moi, c'est un préalable, pour vous, cela vient après. Et je pense qu'il y a une différence d'approche assez fondamentale.

[Translation]

ding to certain principles which are not necessarily those which motivated the present federal constitutional initiatives and which are to be found both in the White Paper and in Bill C-60. You say that those principles should consist in recognizing a common reality for those two nations, in repudiating the spirit which enaminated the proceedings of the Royal Inquiry Commission on Bilingualism and Biculturalism, which is very striking because you were a member of this commission; you say that the Official Languages Act might have not met the very high objectives which had been initially set by this commission and that, maybe, it would be necessary to make some adjustments. You suggest that some mechanisms should be provided in order to grant a kind of special status for Quebec, without however using this word, and without, either, the restrictions which are associated with such a political philosophy.

Finally, you say that we should, as soon as possible, work out a constitutional mechanism and, from the documents, develop a draft reform which, technically, would be more appropriate to the aspirations of the Canadian people than the present document. I shall now give you my own thoughts on the subject and they stem from the same premise. I see the constitutional reform as necessary and its necessity is acknowledged by the people of Quebec as a whole; there is no doubt about this since, according to recent opinion polls in Quebec, a renewed federalism is widely favoured compared to the sovereignty association option or the status quo. I think there can be no negotiation at the government level concerning this, and this is due in part to built-in suspicions that have developed over the years following repeated failures of the same wise Canadians you were talking about, the same people who have discussed the problem. On the other hand, there is that unsettling factor, at least at present, that of a sovereignty oriented government which, of course, in such negotiations would automatically distort the rules of the game. To my mind, when the referendum comes, the Quebecers should be given a real choice, one which would take into account the wishes of the majority, a choice between sovereignty association and what we call a renewed federalism, not knowing exactly what is meant by this since we are trying to determine what this is.

Fourthly, the debate must avoid the stumbling block of political or institutional partisanship. And before the referendum in Quebec, this reform must be discussed within the framework of a constitutional conference. I agree with you on the constitutions conference, without approving entirely. What we need is a constitutional conference on a widened basis; its results should be tabled at the House of Commons and then submitted to the Canadian people through a national referendum trying to obtain a majority approval within each province.

It is on this that we disagree, Professor Dion, you and I. To me, it is a premise but, to you, it must come later. And I believe this is quite fundamental.

[Texte]

Pour moi, toujours, il est probablement maintenant trop tard, pour tabler sur la bonne volonté canadienne qui s'était manifestée spontanément à la suite de l'élection du Parti québécois, le 15 novembre, ce choc psychologique auquel vous avez fait vous-même allusion, ce choc que la commission Laurendeau-Dunton espérait susciter chez la population canadienne lorsqu'elle parlait de crise, ce choc qui, malheureusement semble-t-il, s'estompe tranquillement, l'accoutumance semblant jouer tel qu'il appert des travaux des premiers ministres provinciaux à Regina.

Alors, notre problème, et là je m'attends à ce que vos lumières puissent nous éclairer, notre problème est de savoir comment offrir aux Québécois ce choix nécessaire afin qu'ils aient un jugement éclairé dans l'isolement du référendum. Comment peut-on donner aux Québécois le soin de choisir entre deux options définies plutôt qu'entre celle qu'offre le Parti québécois, une souveraineté-association qui n'a pas été testée, et un statu quo qui ne répond plus aux aspirations de la majorité des Québécois? Ou alors, selon vous, est-ce vraiment nécessaire d'offrir un tel choix? Vous avez semblé indiquer qu'il n'était pas nécessaire d'offrir un tel choix, que les Québécois le feraient, ce choix, sans qu'il soit nécessaire au préalable de leur offrir un autre choix valable. C'est là le dilemme dans lequel nous nous trouvons, professeur Dion, et nous aurons besoin de toutes les bonnes volontés pour le résoudre en tant que politiciens fédéraux, en tant que parlementaires. Nous avons, évidemment, comme vous, l'espoir que la population québécoise épousera la thèse du fédéralisme et surtout qu'elle pourra mieux s'identifier à ce Canada que moi j'aime, en tous cas, mais qui, pour l'instant, ne répond pas dans sa forme actuelle, à mes aspirations de Québécois, et pour lequel j'envisage un avenir qui sera peut-être moins parsemé d'embûches et surtout de conflits entre les différents paliers de gouvernement. Comment offrir ce choix aux Québécois, si nous devons attendre après le référendum pour faire une constitution?

• 1620

M. Dion: Monsieur le président MacGuigan, monsieur Lachance, à propos de la décentralisation, je n'ai pas dit que cela était trop poussé, je n'ai pas dit que cela était dangereux, je ne le sais pas. Ce que j'ai dit c'est que je ne croyais pas qu'on pouvait se fier sur ce mouvement de pendule historique vers la décentralisation pour croire qu'on pourra par là s'ajuster aux besoins du Québec. Que ce sera suffisant pour donner suffisamment de droits et de compétence aux provinces pour qu'elles soient satisfaites du résultat.

En ce qui concerne l'assemblée constituante et tout cela, je ne suis pas sûr qu'on est en désaccord. Il faudrait reparler de tout cela. Ce que je voudrais peut-être simplement mentionner c'est que, autant je pense il ne faut pas accorder trop foi au Parti québécois, il ne faut pas donner trop d'importance au Parti québécois, pas plus qu'au Parti libéral, un mouvement historique de ce genre n'est pas déterminé par un moment donné. Je pense qu'on est en train, au Canada, de faire une grave erreur. C'est de croire que la constitution dépend des sondages. C'est sûr que les sondages sont extrêmement importants pour certaines choses, pour le commerce et

[Traduction]

To my mind, it is probably too late today to thrust the Canadian goodwill that was manifest following the Parti Québécois election on November 15. This psychological wave that you mentioned yourself, this wave that the Laurendeau-Dunton Commission was trying to raise in the Canadian population when it mentioned a crisis, this wave which, unhappily, seems to be fading away quietly as the meeting of the provincial premiers in Regina seems to indicate.

Therefore, our problem, and you might be able to help us see things in a new light, is to give the Quebecers the possibility of making an enlightened choice when the day of the referendum comes. How can we give Quebecers a choice between two definite options rather than between what the Parti Québécois offers them, a choice between a sovereignty association which has not been put to the test, and the status quo which does not answer anymore the wishes of the majority of Quebecers? Do you see such a choice as being really necessary? You seemed to be thinking that it was not really necessary, that Quebecers would make the choice even though they were not given an alternate option. This is the dilemma, Professor Dion, and we, federal politicians, will need all the goodwill we can gather to find a solution. Of course, we hope, just as you do yourself, that the people of Quebec will rally to federalism and that it will be able, above all, to identify better to this country, Canada, that I shall love in any case even though, for the time being, it does not answer my wishes as a Quebecer; that country for which I see a future maybe less encumbered with conflicts between the different levels of government. How do we give this choice to Quebecers if we must wait after the referendum for a constitution?

Professor Dion: Mr. Chairman MacGuigan, Mr. Lachance, I did not say that the decentralization process had been pushed too much, I did not say that it was dangerous, because I do not know about that. I have said that we should not count on this historical pendulum movement towards decentralization and we should not believe that this is the way to answer the needs of Quebec, I have not said that it will be sufficient to give enough rights and jurisdiction to the provinces so that they will be pleased with the result.

As far as the constituting assembly is concerned, I do not know whether we agree or not. We will have to come back to this point. I wanted to mention that we should not give too much importance to the Parti Québécois or to the Liberal Party for that. Such a historical movement cannot be determined by a specific party at a given time. I think we in Canada are making a mistake, if we believe that the constitution depends on public opinion polls. It is true that polls are extremely important for certain things like business or elections. They help a lot. But we should not rely too much on the

[Text]

pour les élections. Cela aide énormément... Mais je ne crois pas qu'on puisse s'ajuster sur des résultats de sondages, en tout cas comme premier critère, pour savoir où vont aller les citoyens.

A propos des sondages sur des questions aussi abstraites que souveraineté-association, fédéralisme renouvelé, etc., je suis personnellement porté à croire que les gens ne savent pas trop, peut-être moi le premier, ce qu'on dit à ce moment-là. Et je pense qu'il faut garder les sondages pour des questions beaucoup plus simples. Oui ou non, êtes-vous pour tel parti, tel chef? Même là, vous trouvez que le taux d'abstentions est parfois très considérable.

Par conséquent, personnellement disons que je ne fonderais pas le pays à venir sur certains sondages qui se produisent au Québec. Par contre si j'étais dans un parti politique, je regarderais beaucoup pour savoir si le sondage est de telle orientation, pour savoir si je ferais mon référendum ou une élection. Comme je le répète, le référendum est devenu un outil électoral au départ, vous ne pouvez plus en faire autre chose que cela.

Par ailleurs, les Québécois comme tous les autres citoyens du pays, devront avoir la possibilité d'une manière ou d'une autre de faire leur choix. Les Québécois de façon peut-être plus particulière, parce qu'ils sont les seuls Canadiens actuellement qui mettent en cause certaines données fondamentales soit de l'existence du pays ou en tout cas d'accommodement du fédéralisme. Par conséquent, je suis bien certain que tant que les Québécois n'auront pas indiqué d'une façon aussi significative où vont leurs orientations, où va leur volonté, il est difficile de penser que le Québec ou un représentant du Québec peut venir discuter d'une façon autorisée dans une assemblée quelconque pour décider de la constitution.

Il me semble par ailleurs qu'advenant le cas où le Parti Québécois parviendrait par référendum à faire affirmer la volonté du Québec de procéder à autre chose qu'à un aménagement dans un seul état, dans un état fédéral unique, bien, il faudra respecter cette volonté. Si cette volonté s'est exprimée de façon claire. Si inversement, le Parti Québécois est incapable de faire la preuve que la volonté majoritaire des citoyens va dans le sens de ce que l'on appelle actuellement une souveraineté-association ou quoi que ce soit, et qu'électoralement il est battu aux élections, le prochain gouvernement qui aura épousé une autre cause, la cause d'un fédéralisme acceptable par le reste du pays, il sera mandaté à ce moment-là pour venir représenter les Québécois à Ottawa ou ailleurs. Le plus grave serait que le même gouvernement, le Parti Québécois, perde le référendum et gagne les élections. Cela veut dire qu'on en aurait pour plusieurs années, tant qu'il n'y aura pas une solution à ce niveau-là, avant qu'une seule voix puisse venir du Québec.

Quant aux autres provinces, il me semble qu'il sera possible d'accommoder les partis politiques, les grands filtrages des opinions, de façon à ce qu'on puisse obtenir de ces provinces au moins une bonne indication de la volonté de l'orientation générale. Et après, il faudrait mettre tout cela ensemble et que tout cela puisse être coordonné.

M. Lachance: Merci monsieur le président, merci professeur Dion.

[Translation]

results of the polls, and we should not consider them the first criterion indicating which direction the citizens are to go.

As far as the polls on very abstract questions as sovereignty or a renewed federalism and so on are concerned, I am personally inclined to think that people, starting by myself, do not really know what they are saying at that moment. I think we should resort to the polls for easier questions: "Are you for a certain leader or party or not?" Even so, you will find that the abstention rate is sometimes very high.

Consequently, I would not link the future of our country to the results of the polls in Quebec. On the other hand, if I were belonging to a political party, I would try to determine which is the direction of the polls in order to know whether I should hold a referendum or an election. I will repeat that the referendum process has become an electoral tool and you cannot make it something else.

The Quebecers, just like the rest of the Canadians, need to be able to make their own choice. The Quebecers might have a particular choice as far as they are the only Canadians which are actually challenging certain fundamental elements endangering the existence of the country or at least concerning the possibility of "accommodating" federalism. Consequently, as long as the Quebecers will not have indicated in a very significant way the direction in which they want to go, it will be very difficult to believe that Quebec or a representative from Quebec will be able to discuss about the constitution in any type of assembly.

If the Parti Québécois were able through referendum to establish the will of Quebec to proceed to something different from the accommodation within a unique state, a unique federal state, then we would have to respect this will. If this will is not expressed in a clear way, that is, if the Parti Québécois is not able to prove that the majority of the citizens in Quebec agree with what is presently called the sovereignty association, or whatever, and if the Parti Québécois was defeated at the elections, the following government, willing to defend the cause of federalism which would be acceptable to the rest of the country, would receive the mandate to represent the Quebecers in Ottawa or elsewhere. The most serious situation would be for the same government, that is for the Parti Québécois, to lose on the referendum and to win the elections. This would mean that we would have to wait many years before Quebec could express itself with only one voice.

As far as the other provinces are concerned, it seems to me that it will be possible to accommodate the political parties and the polls in order to obtain from these provinces at least a good indication of the general orientation. Later on, we will have to put everything together and to co-ordinate everything.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Professor Dion.

[Texte]

[Traduction]

• 1625

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lee.**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Monsieur Lee.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to thank the witness for his testimony, it has been very helpful.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord remercier le professeur Dion du témoignage qu'il a donné aujourd'hui, car il est extrêmement intéressant.

I think he started out by saying that bilingualism, as the Prime Minister has given it, has not really met with results, in fact has accentuated the problems, if the translation was correct. He said that it is very easy in many parts—the province I represent is British Columbia and he mentioned it a few times—to talk about unilingualism; that it is very easy to preach that as opposed to talking about bilingualism.

Si je me souviens bien, il a commencé par dire que le programme de bilinguisme, tel qu'il a été instauré par le premier ministre, n'a pas vraiment porté ses fruits et qu'il aurait même aggravé la situation, si j'ai bien compris la traduction simultanée. Il a dit que cela était évident dans de nombreuses régions. La province que je représente est la Colombie-Britannique et il en a parlé à plusieurs reprises à propos de l'unilinguisme; il a dit qu'il était très facile de prôner l'unilinguisme par opposition au bilinguisme.

He pointed out the difficulties and I can attest to that fact: it is very difficult; but it is because I think we are treating languages as a basic human right. And I sort of looked upon—and he is the author of the commission—the author of the commission of the bilingualism report is that it is, in effect, trying to correct those ills of the basic problem; it is, in effect, I suppose, to put it in sociological terms, an affirmative-action type of program, trying to correct those ills with respect to the French language here in Canada.

Il a énuméré bon nombre de difficultés qui se présentaient et je suis d'accord avec lui: c'est une entreprise très difficile, mais j'ai l'impression que c'est parce que nous traitons les droits linguistiques comme des droits fondamentaux. Il est l'un des auteurs du rapport de cette commission sur le bilinguisme dont l'objectif était de corriger ces maux; pour employer un vocabulaire sociologique, je dirais qu'il s'agirait d'un programme d'action positive destiné à résoudre les difficultés qui se sont posées à la langue française au Canada.

As you were saying: okay, maybe it is not very realistic to have somebody walk into the Post Office of Lillooet in the interior of British Columbia and expect to have his services in French, and that that kind of philosophy may be the wrong kind of philosophy to put into a constitution or as representing the Official Languages Act. But I am still very unclear: what kind of philosophy would you like to see put in the constitution? Or are you suggesting that we do not even mention the issue of language rights, keeping in mind the basic premise that I say, that it is basic human rights? Is he saying that maybe we should be spending more time in promoting the language?

Vous avez dit qu'il n'était peut-être pas très réaliste de s'attendre à ce qu'on parle français au bureau de poste de Lillooet, en plein cœur de la Colombie-britannique, et que ce genre de philosophie ne devrait pas être consacrée par la Constitution pas plus qu'elle ne devrait se retrouver dans la Loi sur les langues officielles. J'aimerais ici avoir une petite précision: quel genre de philosophie aimeriez-vous voir consacrée par la Constitution? Nous proposons-vous de ne pas mentionner le problème des droits linguistiques, compte tenu de ce que j'ai dit au début, à savoir qu'il s'agit de droits fondamentaux? Pensez-vous que nous devrions consacrer davantage de temps à la promotion de la langue?

I have had groups in my riding come up to me and say that they should have the right to be educated in French, regardless; that even if the numbers do not warrant it, it is a basic human right. You could say that that could happen in British Columbia, but then you would be faced with some very difficult problems. How could you say that in the Province of Quebec? And Commissioner Yalden pointed that out. He said that that is a very practical political solution, the way that the provision in Bill C-60 with respect to education was drafted; but yet he said that it was basically and essentially wrong from the point of view of basic human rights because you were denying immigrants the choice to be educated in either of the two official languages.

Plusieurs groupes de ma circonscription sont venus ici me voir pour me dire qu'ils devraient avoir le droit d'être instruits en français, même s'ils ne sont pas en nombre suffisant, car il s'agit-là d'un droit fondamental. Si vous reconnaissez qu'il s'agit-là d'un droit fondamental, vous vous heurtez à de graves problèmes en Colombie-Britannique. Que feriez-vous alors pour le Québec? En signalant ce problème, le commissaire Yalden a déclaré que le libellé du bill C-60 constituait une solution politique très pratique en ce qui concerne l'éducation mais que, par contre, c'était une solution entièrement inadéquate sur le plan des droits fondamentaux puisqu'elle consistait à refuser aux immigrants le choix d'être instruit dans l'une des deux langues officielles.

I am still very unclear as to what you mean by a philosophy, because it is very easy to promote the language in British Columbia but very difficult to organize. You talked about assimilation in British Columbia but this is how it was expressed to me. The Francophone society are always coming up to me and saying, "We wish we were as organized as the ethnic community that you represent. The Chinese community

Je ne comprends toujours pas ce que vous entendez par philosophie car il est très facile de promouvoir la langue française en Colombie-Britannique mais beaucoup plus difficile d'organiser son développement. Vous avez parlé de l'assimilation de cette langue en Colombie-Britannique mais j'aimerais vous dire que les représentants de la société francophone viennent sans cesse me dire qu'ils aimeraient être aussi organi-

[Text]

in British Columbia is very organized. You have your own schools—"and so on and so forth.

What kind of philosophy should we be putting in there?

M. Dion: Monsieur le président, je ne sais pas si je dois répéter ce que j'ai dit; peut-être n'ai-je pas été clair. J'ai cru que j'avais indiqué suffisamment que selon moi, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, la Loi sur les langues officielles, proposaient des mesures qui étaient nobles mais qui, malheureusement, n'ont pas reçu d'application au pays. L'assimilation des francophones au pays se poursuit à un rythme conforme à une progression géométrique, et rien apparemment ne peut empêcher cela. Il y a un certain radicalisme qui se développe chez les Acadiens en dépit du fait qu'on a déclaré la langue française officielle dans cette province. Il y a incontestablement un certain *backlash*, je m'excuse de l'expression, mais je ne connais pas l'équivalent français, un certain *backlash* chez les anglophones du pays concernant le français et l'extension du français. Il faut dire que les francophones du Québec ne sont pas satisfaits de cette loi. Ils l'ont indiqué carrément en se donnant leur propre loi sur les langues officielles. En ce qui concerne le droit d'être enseigné en français, je ne crois pas que l'on puisse prétendre que nous avons un droit d'être enseigné dans telle ou telle langue. Nous avons un droit d'être enseigné dans certaines langues selon les lois du pays. Je ne crois pas qu'on puisse aller beaucoup plus loin que cela. Il s'agit de faire en sorte que les lois du pays correspondent aux possibilités concrètes de construire des écoles et d'avoir des équipements. Je dirais la même chose pour les cours de justice, d'ailleurs, et pour tous les équipements qui sont voulus. Ma proposition, le modèle que je suggère, qui n'est pas le mien d'ailleurs, c'est un modèle qu'il faudrait continuer à étudier. Le modèle qu'on peut proposer, un modèle alternatif qui marierait le principe de territorialité qui serait beaucoup plus poussé que c'est le cas maintenant, au principe de personnalité qui prévaut beaucoup dans la Loi sur les langues officielles, me paraîtrait procurer au pays beaucoup plus de paix de l'âme que ce n'est le cas maintenant.

• 1630

Je pense par exemple à la Colombie-Britannique, où vous êtes député, je pense, d'un comté, est-ce que c'est Burnaby? ... Il me semble bien que c'est impossible de croire qu'on puisse faire en sorte qu'il y ait des populations françaises vivant en français en Colombie-Britannique, avec des équipements requis pour fonder une culture moderne. C'est aussi un espoir illusoire que de créer, chez les francophones d'ailleurs que de la Colombie-Britannique, l'impression qu'il pourrait y avoir en Colombie-Britannique quelque service que ce soit en français? Je crois qu'il vaut beaucoup mieux dire, dans la loi fondamentale du pays: Il y a neuf provinces anglaises, officiellement anglaises; il y a une province française, officiellement française; il y a des minorités dans toutes les provinces, y compris bien entendu le Nouveau-Brunswick qui a une minorité, mais chacune de ces minorités devra être traitée selon les capacités de la province d'un côté, et selon les capacités de cette minorité de se faire donner des services dans sa langue.

[Translation]

sés que la communauté ethnique que je représente. En effet, la communauté chinoise en Colombie-Britannique est très bien organisée, elle a son propre système scolaire etc.

De quel genre de philosophie parlons-nous donc?

Mr. Dion: Mr. Chairman, I might have not been very clear and I should perhaps repeat what I said. I thought I had made it clear that, in my opinion, the Royal Inquiry Commission on Bilingualism and Biculturalism, and the Official Languages Act called for measures which were very laudable but which, unfortunately, have not been implemented in this country. French-speaking Canadians are being assimilated at a very rapid rate and, apparently, nothing can prevent that. There is a kind of radicalism which is developing among Acadians in spite of the fact that the French language has been recognized an official language in this province. There is obviously a kind of backlash among English-speaking Canadians vis-à-vis the French language and its promotion. It should be said that Francophones in Quebec are not satisfied with that legislation. They have indicated this in no uncertain terms by passing their own legislation on official languages. As for the right of being taught in French, I do not think that we can say we have the right to be taught in one language or another. We certainly have the right to be taught in this modern day and age. We have the right to be taught in certain languages according to a country's legislation. I do not think we can go any farther than that. All that can be done is to ensure that the legislation of a country correspond to the concrete possibilities of building schools and purchasing the proper equipment. I would say that the same goes for courts and for the equipment that is wanted. My suggestion, which does not really come from me, is a model that we should continue to examine. The model that could be suggested, an alternative model which would include the territorial principle which would go much further than is the case now, together with the personality principle which is quite evident in the Official Languages Act and it seems to me this would pacify things in this country far more than they are presently.

I am thinking, for example, of British Columbia, where you are the member for ... Burnaby? It seems to me it is impossible to believe that we might have French-speaking population groups living in French in British Columbia with all the necessary infrastructures to support a modern culture. It would also be spreading illusions if we were to try to give Francophones outside of British Columbia the impression that the day might come where, in British Columbia, there would be services given in French. I think it would be much better to say in this country's fundamental legislation: there are nine English provinces, officially English-speaking; there is a French province, officially French-speaking; there are minorities in all provinces including, of course, New Brunswick which has a minority, but each of these minorities should be treated according to the capacity of each province, on the one hand, and according to the capacity of that minority to get services in its own language.

[Texte]

Il est arrivé apparemment des cas où on a presque forcé des francophones, du Manitoba et d'ailleurs, à avoir des services en français quand, spontanément, ils auraient préféré les avoir en anglais. Ceci veut dire qu'ils sont rendus à un état d'assimilation en anglais assez poussé, mais on ne peut pas empêcher un mouvement, que les gens veulent spontanément, de force. De la même façon, je crois, vous avez fait allusion à la Loi 101. This is a very, very difficult question, but to me we have to see all the circumstances that lead to it.

For example, you mentioned, I believe, the case of the immigrants who are obliged to attend the French schools, or the case of the English Canadians who move to Quebec, Montreal, to go to the English schools. I would like to make a distinction between the two. As to the English Canadian moving to Quebec, I believe this is a political gesture on the part of the Quebec Government. The Quebec Government says by it that if you, the other provinces, provide schools for the French in French, we will permit English Canadians moving to Quebec to attend the English schools. But we will wait for your move. You remember, I think it was in Halifax where there was a meeting between the provinces. I do not think that we should have power politics on the shoulders of the children, so that I oppose this.

• 1635

As to the immigrants, I believe it is the right of Quebec to say what school. This is difficult because Montreal permits the move between teachers. So that is besides this but on the condition that the Quebec government accept the consequences that perhaps there will be a loss of immigrants or change in the character of immigration, and I would say also the same for the laws or regulations that apply to the language of inscription and so on. This is a right that I think is good but in the short run it has bad consequences for Quebec; however, I think the Government of Quebec is ill-advised in saying to those people who leave Quebec today, "well, you should remain here; it is a question of justice". I think we have still the freedom to move services, goods, money and people in Canada, in the United States, in this environment; but in the long run—this is my theory—what we are in the process of doing in Quebec, we are shifting from one dominant group to another, so that in one generation from now the French in Quebec will hold the dominant position in economics; also the prestige of the French language will be increased; also the immigrants will more freely go to the French school than they are doing now and perhaps at that time the laws can be liberated, at least to a certain extent, but this of course is a reading that is only based on hypotheses and tendencies that are not really clear at this time.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Perhaps you can come back, Mr. Lee.

[Traduction]

There have apparently been cases where Francophones, in Manitoba and elsewhere, have almost had French services forced upon them when, quite spontaneously, they would have preferred to have these services in English. That means that these people have been almost totally assimilated by the English group but it is impossible to stop something that people want spontaneously and forcefully. I believe you also mentioned Act 101. Il s'agit d'une question très difficile en effet, mais je crois que nous devons étudier toutes les circonstances qui l'entourent.

Par exemple, je crois que vous avez parlé du cas d'immigrants qui sont obligés d'aller à l'école française ou encore du cas des Canadiens anglais qui déménagent à Québec ou à Montréal et qui voudraient aller aux écoles anglaises. Il faut faire une distinction entre les deux cas. En ce qui concerne les Canadiens anglais déménageant au Québec, je crois qu'il s'agit d'un geste politique de la part du gouvernement du Québec. Le gouvernement du Québec fait ainsi comprendre aux autres provinces qu'elles doivent fournir des écoles françaises pour les francophones dans ces provinces pour que le Québec permette aux Canadiens anglais qui y déménagent d'avoir accès aux écoles anglaises. Et c'est aux autres provinces d'agir avant que le Québec ne bouge. Vous vous rappellerez qu'il y a eu, à Halifax, me semble-t-il, une réunion des provinces. Je ne crois pas qu'on devrait jouer à la politique sur le dos des enfants et je suis donc opposé à ce genre de choses.

En ce qui concerne les immigrants, je crois bien que le Québec a le droit d'imposer ce qu'il veut. Le cas est difficile parce que Montréal permet le changement entre professeurs. Cela n'a rien à voir avec la question qui nous préoccupe, mais cela se fait à la condition que le gouvernement du Québec accepte les conséquences de ces gestes, c'est-à-dire qu'il pourrait peut-être perdre un certain nombre d'immigrants ou qu'il pourrait y avoir un changement dans le genre d'immigrants qui choisissent cette province et je dirais qu'il en va de même pour les lois ou règlements qui s'appliquent à la langue d'inscription et ainsi de suite. C'est un droit qui est bon mais, à court terme, il peut avoir des conséquences désastreuses pour le Québec. Toutefois, le gouvernement du Québec est mal avisé de dire aux personnes qui quittent le Québec aujourd'hui: «Vous devriez rester ici, c'est une question de justice». A mon avis, nous avons toujours la liberté de transférer des services, des biens, de l'argent et des gens au Canada, aux États-Unis à ce moment-ci, mais à long terme, et c'est ma théorie, ce que nous sommes en train de faire au Québec c'est de transférer d'un groupe dominant à un autre. Par conséquent, lors de la prochaine génération au Québec, les Français occuperont la position dominante dans le domaine de l'économie, le prestige de la langue française augmentera également, les immigrants fréquenteront plus librement les écoles françaises qu'ils ne le font maintenant. Peut-être qu'à ce moment-là les lois pourront être élargies, du moins jusqu'à un certain point, mais tout cela est fondé sur des hypothèses et des tendances, ce n'est pas vraiment très évident à ce moment-ci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous pourriez peut-être reprendre la parole plus tard, monsieur Lee.

[Text]

Mr. Lee: I would just like to ask one final question. I may be summarizing it very badly and probably doing you an injustice, Professor, but are you saying that we should probably not spell out in the Constitution the concept of two official languages and as you suggest perhaps...

Professor Dion: I have not said it.

Mr. Lee: You are not saying that?

Professor Dion: No.

Mr. Lee: Okay.

Professor Dion: Oh, no, on the contrary.

Mr. Lee: You are saying that we should very much have this?

Professor Dion: Yes. I think what I have said is that in the constitution, or at least somewhere, I do not think we can really actually translate in political terms the concept of the two societies, of the two founding...

Mr. Lee: Right.

Professor Dion: ... so that they will be enshrined in the constitution in a very automatic way. If they were to ask, for example, for equal participation, equal representation, French and English, I do not think the country can be worked that way because the English cannot accept this and even then, I do not think it will be good; the language right should be, has to be, enshrined in the constitution; of course, yes.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Neiman.

Senator Neiman: Thank you, Mr. Chairman. I am very grateful for having had the opportunity to hear Professor Dion today. We Canadians who live outside Quebec have a great need to hear from learned and thoughtful people from the Province of Quebec as to what conditions we must be prepared to accept and what concessions we must be prepared to give to live together as one country and, I hope, eventually to formulate a constitution that we can all support.

Professor Dion, you did say that Quebec has become unilingual and that you do not feel that it is going to turn back from that direction, and I would certainly judge you feel it is its right to do so. I think you have indicated quite clearly that you feel it is the right of the other provinces to choose their official language of work, and things like that, and I must say I would agree with that, whether they want to be unilingual or bilingual.

You also made another statement when we were talking about the possibility of having a constituent assembly to formulate a new constitution and that was that you felt that Quebec would not want to come into such an assembly, I think, even to consider a constitution as simply a single province, one more or less opposed to ten provinces, but if we were to go back to your idea and accept the idea that each province has the right to choose its official language to work in and to move away from this idea, that we seem to be applying very badly and not too successfully, of trying to inculcate bilingualism from coast to coast; if we were to accept that as a

[Translation]

M. Lee: Je voudrais simplement poser une dernière question. Je résume peut-être maladroitement et je ne vous rends peut-être pas justice, monsieur le professeur, mais prétendez-vous que nous ne devrions probablement pas énoncer dans la Constitution le concept de deux langues officielles et comme vous le proposez...

M. Dion: Je n'ai pas dit cela.

M. Lee: Ce n'est pas ce que vous dites?

M. Dion: Non.

M. Lee: Très bien.

M. Dion: Oh, non, au contraire.

M. Lee: Vous dites donc que nous devrions vraiment avoir cela?

M. Dion: Oui. J'ai dit que dans la Constitution, ou du moins en quelque part, nous ne pouvons vraiment pas traduire en termes politiques le concept des deux sociétés, des deux peuples fondateurs...

M. Lee: C'est exact.

M. Dion: ... afin qu'ils soient intégrés dans la Constitution de façon automatique. S'ils devaient demander par exemple une participation égale, une représentation égale, française et anglaise, je ne crois pas que le pays puisse fonctionner de cette façon, car les Anglais ne peuvent accepter ceci et même cela, je ne crois pas que ce serait bon. Le droit linguistique devrait être, doit être, intégré dans la Constitution, évidemment oui.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La parole est au sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Merci monsieur le président. Je suis très heureux d'avoir eu l'occasion d'entendre le professeur Dion aujourd'hui. Nous, Canadiens qui vivons à l'extérieur du Québec, avons beaucoup besoin d'entendre les personnes compétentes et réfléchies du Québec nous dire quelles conditions nous devons être prêts à accepter et quelles concessions nous devons être prêts à faire pour vivre ensemble dans un pays et, je l'espère, éventuellement, pouvoir formuler une Constitution acceptable à tous.

Monsieur le professeur Dion, vous avez dit que le Québec est devenu unilingue et que vous ne croyez pas qu'il y aura de retour en arrière. À votre avis, j'en ai l'impression, vous croyez qu'il a le droit de le faire. Vous avez mentionné très clairement que les autres provinces ont le droit de choisir leurs langues officielles de travail, et je suis d'accord, qu'elles soient unilingues ou bilingues.

Vous avez fait également une autre déclaration en parlant de la possibilité d'une assemblée constituante pour formuler une nouvelle Constitution. Vous croyez que le Québec ne voudrait pas faire partie d'une telle assemblée même pour considérer une Constitution en tant simplement que province plus ou moins opposée à dix provinces. Mais si nous devons revenir à votre idée et accepter que chaque province ait le droit de choisir sa langue officielle de travail et nous éloigner de cette idée que nous semblons appliquer très maladroitement et avec peu de succès lorsque nous essayons d'inculquer le bilinguisme de l'Est à l'Ouest, si nous devons donc accepter cela

[Texte]

basic premise before we got into a constituent assembly, can you tell us what else it is that Quebecers feel distinguishes their particular province that it must be treated differently when we are all trying to sit down together to deal with basic questions of divisions of powers. Whether you say the provinces do not have enough power or we say they have too much power, whatever the truth of the matter, if there is a single truth—and I doubt there is, is not the goal of each of the provinces, apart from the cultural aspirations of a province, its linguistic rights? Would not all the provinces thereafter stand on an equal footing?

• 1640

What else do you feel distinguishes Quebec that it would have to go into a constituent assembly and consider that it was different and should be treated differently?

Professor Dion: Yes.

Monsieur le président, cette question, je pense, va passablement à l'essentiel. Cela a été le talon d'Achille de toute la question constitutionnelle au Canada. Je pense que les efforts, même récents, de réunir les provinces pour les faire discuter d'un changement à la constitution ou d'un ajustement, par exemple comme à Victoria, ont toujours échoué fondamentalement sur cette question de la représentation du Québec, lorsqu'il s'agit de discuter de questions jugées par le Québec fondamentales pour la protection, la promotion de sa culture, de sa langue. Je ne dis pas qu'ils ont raison, je ne dis pas qu'ils ont tort; mais je ne pense pas qu'on puisse changer cela.

Par ailleurs, quand je parle à mes compatriotes anglophones, cela m'éclaire et je n'ai pas de difficulté à me mettre à leur place, d'ailleurs. Il est très difficile pour les anglophones de croire que sur l'une des questions fondamentales ils doivent accepter de discuter sur une base bilatérale. C'est là le problème. C'est le problème, le premier problème: Comment doit-on se rassembler pour discuter ensemble?

S'il était possible d'identifier les questions de culture d'une façon suffisamment précise pour que l'on sache qu'il est possible de procéder à l'ensemble de l'aménagement constitutionnel, une fois la question culturelle elle-même bien identifiée, j'ai l'impression qu'on pourrait grâce à beaucoup d'efforts et à beaucoup de patience amener les Canadiens à discuter de cette question culturelle sur une base bilatérale.

Vous n'ignorez pas que ce fut le slogan de M. Bourassa, la «souveraineté culturelle»; le slogan était ridicule mais la réalité, derrière, je crois, est vraie, est véritable. Le problème est de savoir comment vous allez départager la culture du reste et comment vous allez quand même pouvoir, après avoir décidé que la question culturelle est protégée d'une certaine façon dans la constitution, échapper au jeu de la majorité ordinaire, et que le reste puisse être quand même un travail possible.

Je pense par exemple à un aspect de la culture qui a été considéré assez longtemps comme pouvant être du ressort du fédéral autant que celle des provinces, je parle de la recherche scientifique dans les universités. Je crois qu'aujourd'hui il est extrêmement difficile, et je ne parle pas seulement du Québec, je parle également de l'Ontario, je parle des autres provinces

[Traduction]

comme prémisses fondamentales, avant d'en arriver à une assemblée constituante, pouvez-vous nous dire en quoi les Québécois se sentent différents des autres provinces pour qu'ils soient traités différemment, alors que nous essayons tous de travailler ensemble à l'étude de questions fondamentales comme la répartition des pouvoirs. Que vous disiez que les provinces n'ont pas suffisamment de pouvoir ou que nous disions qu'elles en ont trop, quelle que soit la vérité, s'il y a une vérité simple, je doute qu'il y en ait une, n'est-ce pas l'objectif de chaque province, mises à part les aspirations culturelles, ses droits linguistiques? Est-ce que toutes les provinces ne seraient pas égales par après?

A votre avis, quoi d'autre distingue le Québec lui permettant dans une assemblée constituante de considérer qu'il est différent des autres et qu'il devrait être traité différemment?

M. Dion: Oui.

Mr. Chairman, this question aims, I believe, at the essential. It has been the Achilles tendon of the whole constitutional question in Canada. I believe the efforts, even the recent ones, to assemble the provinces in order to discuss changes or adjustments to the constitution, as in Victoria, for example, have always basically stumbled over this question of the Quebec representation when we had to discuss questions considered by Quebec to be fundamental for its own protection, the promotion of its culture, of its language. I do not say they are right, I do not say they are wrong, but I believe that it cannot be changed.

Moreover, when I speak to my Anglophone compatriots, I am enlightened and I have no trouble putting myself in their place. It is very difficult for them to believe that over one of the basic questions, they have to accept to discuss on a bilateral basis. This is the problem. This is the first problem: how should we get together for this discussion?

If it was possible to identify the cultural questions more precisely so that we would know how to proceed generally for the constitutional development, I have the impression, once this cultural question is identified, that we could with much effort and much patience lead the Canadians to discuss the cultural question on a bilateral basis.

You are no doubt aware that the slogan "cultural sovereignty" was Mr. Bourassa's. The slogan was ridiculous, but the reality behind was, I believe, really true. The problem is to find how we are going to isolate culture from the rest and now you will be able, after having decided that this cultural question is protected somehow in the constitution, to escape the game of the ordinary majority, the rest being something that can be worked upon.

I think, for example, of one aspect of the culture which has been considered for a long time as being of federal jurisdiction as much as provincial jurisdiction, I mean the scientific research in the universities. I believe today that it is extremely difficult, and I do not speak only for Quebec, but also for Ontario and the other important provinces particularly, to

[Text]

importantes surtout, de croire que l'on puisse fonder la recherche scientifique universitaire en dehors de tout l'ensemble qui établit les politiques financières et autres concernant les universités. Étant donné que l'argent qui est requis pour la recherche dans les universités atteint aujourd'hui environ un quart du budget concernant ces universités, on en est rendu au point où quand on reçoit un subside d'Ottawa ou du Conseil des arts, ou du Conseil national de recherches du Canada, on ajoute 40 p. 100 pour permettre aux projets d'être applicables dans les universités; 40 p. 100 de dépenses supplémentaires sont payées par les provinces. Alors, actuellement, depuis sept ou huit ans, le fédéral, et il n'y a pas de décision, je pense, là-dessus, le fédéral réduit son pourcentage de contribution à la recherche scientifique et les provinces l'accroissent.

Ceci vient d'un changement structurel qui s'est produit au cours des ans au Canada, qui n'a rien à voir avec la volonté des individus, mais une loi fondamentale, une constitution devrait en tenir compte, je pense. D'autres aspects de la culture, comme les télécommunications, la câblodistribution qui a fait l'objet de poursuites en cour et jusqu'à la Cour suprême sont également des problèmes de cette nature. Il faut maintenant considérer cela dans la perspective suivante: ce que fait la câblodistribution, c'est produire la culture pour une région donnée. Par conséquent, ce sont normalement ceux qui sont près de cette région-là qui seraient peut-être les mieux placés pour avoir une participation active quant au contenu de ce qui sera distribué là. C'est également un problème, comme vous le savez probablement, qui s'est posé ailleurs au Québec, qui s'est posé à Rimouski, par exemple. On pourrait multiplier les aspects, et je ne parle pas des aspects linguistiques, vous vous en rendez compte. Je pense qu'aujourd'hui, il est temps de s'interroger sérieusement sur le fonctionnement des appareils culturels requis dans l'état actuel de nos sociétés pour voir si vraiment les distributions actuelles des compétences fédérales-provinciales à propos de ce champ sont adéquates ou s'il ne vaudrait pas mieux procéder autrement. Il est bien certain que le Québec, pour avoir un accès plus facile au pétrole de l'Ouest ou quelque chose du genre, ne peut pas mettre dans la balance ce qui est pour lui l'objet essentiel, ce qui fait sa différence essentielle par rapport aux autres, c'est-à-dire son développement culturel, et il voudrait bien que ce développement se fasse selon sa propre volonté. Je suis sûr que vous allez me dire qu'à Ottawa également, il y a des Québécois. Mais j'ai de la difficulté à croire que nous aurons éventuellement des institutions fédérales qui seront aménagées de telle sorte que les Québécois seront convaincus que leur culture est aussi bien protégée là qu'ailleurs.

On dit également qu'à mesure que vous descendez vers nos localités, la politique culturelle tend à s'émettre dans le patronage et le favoritisme et que, par conséquent, les grands intérêts scientifiques, les intérêts universels risquent d'être perdus. C'est vrai, tant que vous n'avez pas éduqué les gens à penser autrement. Mais on se rend compte qu'au Québec, et cela n'a rien à voir avec le Parti québécois, le jeu est en cours depuis longtemps, que la politique d'aide à la recherche universitaire a beaucoup changé depuis quelque temps, qu'on est en train de concevoir autrement la politique d'aide aux arts, aux beaux-arts, au cinéma. Il y a beaucoup de tassement à faire,

[Translation]

think that it would be possible to pursue scientific research in the universities outside the entity which determines financial policies and others related to universities. Knowing that the money required for research in the university is today about a quarter of the budget of these universities, we see now that when we receive a subsidy from Ottawa or from the Canada Council or the National Research Council of Canada, we add 40 per cent for those subjects to be applied in the university, 40 per cent of supplementary expenses being paid by the provinces. What happens now and has been happening for the past seven or eight years, is that the federal, and I do not think they have made a decision on this, reduces its participation in scientific research while the provinces increase theirs.

This is due to a structural change which was introduced little by little in Canada and which has nothing to do with the will of the people. A fundamental law such as the constitution would have to take this into account. Other aspects of the cultural question such as communications, cable distribution, which has caused proceedings all the way up to the Supreme Court, refer to similar problems. They must be seen in the following perspective: cable distribution after all spreads culture in a given region. And normally, the people who are closest to that region are those who can better take an active part in what is being distributed by that means. As you probably are aware, the problem occurred elsewhere in Quebec, in Rimouski, for example. There are numerous other aspects, and here I am not talking about language aspects as I am sure you realize. I think the time has come for us to take a serious look at the functioning of the cultural systems required in the present state of our societies to determine if the present sharing of powers between the federal and the provincial in that field are really adequate or if we should proceed in a different way. What is assured is that Quebec, in order to have an easier access to Western oil or a similar advantage, is not ready to put into the bargain its essential object, what makes it different from the others, its cultural development. It wants to influence that development in its own way. I am sure you will remind me that there are also Quebecers in Ottawa. I have a hard time convincing myself, however, that eventually federal institutions will be organized in such a way that Quebecers will know that their culture is as well protected there than elsewhere.

Some will say that as you reach the level of the communities, the cultural policy tends to diffuse itself in patronage and favoritism and that the larger scientific interests, the universal interests, risk being lost. It is true as long as you have not educated the people in a way that they think otherwise. One realizes however that in Quebec, and it has nothing to do with the Parti Québécois, the process is already in place, that the policy of help to economic research has changed considerably recently, that the policy of aid to the arts, the fine arts, the cinema, is being reassessed. There are other changes to be made, other problems to be settled. But the same thing holds

[Texte]

beaucoup de problèmes à régler, mais il est bien certain qu'il y en a également à Ottawa. D'ailleurs, je pense que les pressions qui se font au Québec sont au niveau de la culture politique des Québécois. C'est à cette culture politique-là qu'il faut faire confiance et il faut accepter qu'éventuellement, elle devra être haussée. Maintenant, ce qu'il reste au gouvernement fédéral sur le plan culturel, il faudrait l'examiner. Mais je ne crois pas que le gouvernement du Québec ou quiconque au Québec accepte de venir à Ottawa ou ailleurs pour en discuter, pour négocier.

Senator Neiman: If I might just make one comment, I think those same concerns, Professor Dion, are in every province in Canada. You may call them cultural on one level or we could call them economic on another level, but I think all provinces are equally concerned, and I think maybe that is a perception that Quebec has in a sense that it is the only one that is threatened by what they feel are incursions into provincial rights. Perhaps it is something that Quebecers have to learn, that other provinces feel equally threatened on that point.

Professor Dion: We know it. In fact, I do begin my brief by stating the movement to provincialization.

What I question if the extent to which this movement will cope with the requirements of Quebecers. That is the only thing. Of course I am aware.

• 1650

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Avant de redonner la parole à M. Breau, je voudrais quand même faire remarquer au professeur Dion, il vient de faire allusion, n'est-ce pas, à la recherche scientifique, c'est un domaine qui m'a intéressé pendant assez longtemps, je voudrais quand même lui faire remarquer que plusieurs universitaires, parmi ses collègues au Québec, sont venus nous prier de ne pas abandonner les subventions fédérales à la recherche, car elles sont pour eux une garantie d'indépendance et de liberté.

Professor Dion: I think it is true; it is better to have two sources than one and even better three than two. But I think this, again, is changing Quebec.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Certains m'ont même fait remarquer que la recherche scientifique ne devrait pas faire partie des choses culturelles.

M. Dion: Oh oui!

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Breau.

M. Breau: Merci monsieur le président. J'ai seulement deux questions à poser, auxquelles le professeur Dion pourrait répondre brièvement. Je vais les poser toutes les deux tout de suite.

Premièrement, dans votre concept de deux nations, que faites-vous des minorités, de celle qui me préoccupe le plus, la minorité des Acadiens au Nouveau-Brunswick? Est-ce que vous nous laissez avec l'état fédéral qui reste, ou est-ce que vous nous accrochez au Québec avec un quelconque statut particulier à l'intérieur d'un statut particulier?

[Traduction]

true in Ottawa. The pressure being exerted in Quebec is felt at the level of the political culture of the Quebecers. This is the culture that has to be accepted and eventually enhanced. How one has to see what remains in the hands of the federal government in the field of culture. I do not see, however, the Government of Quebec or anyone from Quebec accepting to come to Ottawa or elsewhere to discuss or bargain on that.

Le sénateur Neiman: Si vous permettez, monsieur Dion, je voudrais dire que les mêmes préoccupations se manifestent dans chacune des provinces du Canada. Vous parlez de préoccupations culturelles d'une part, nous parlons de préoccupations politiques d'autre part, mais toutes les provinces ont des préoccupations, alors que le Québec semble penser qu'il est le seul à se sentir menacé par ce qu'il juge être des intrusions dans des domaines provinciaux. C'est peut-être une chose que les Québécois doivent apprendre, le fait que les autres provinces se sentent aussi menacées à cet égard.

M. Dion: Nous en sommes parfaitement conscients. Je parle d'ailleurs au début de mon mémoire d'un mouvement dans les sens des provinces.

Je m'interroge cependant sur les possibilités que ce mouvement réponde aux besoins des Québécois. Là est la question.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Before giving the floor to you, Mr. Breau, I would like to say to Professor Dion, who has just alluded to scientific research, that that is an area that has interested me for a rather long while and I would like to say to him that many university people amongst his colleagues in Quebec have come here to ask us not to cut off federal funds for research because for them they are a guarantee of independence and freedom.

M. Dion: Je crois que c'est vrai; vaut mieux avoir deux sources de financement qu'une et trois valent encore mieux que deux. Mais encore une fois, je crois que cela change au Québec.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Some have even commented that scientific research should not be lumped in with the cultural area.

Professor Dion: Oh, yes!

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman. I have only two questions to which Professor Dion can give brief answers. I will put them both right away.

First, with your concept of two nations, what happens to minorities and especially to the one which most concerns me, the Acadian minority in New Brunswick? Do you leave them in with the federal state which is left or do you hook us up to Quebec with a sort of special status within a special status?

[Text]

Ma deuxième question est peut-être une meilleure formulation de ma première question de tantôt, que j'avais mal expliquée. Lorsque vous dites que l'on procède mal et que vous critiquez la philosophie du Bill C-60, je tiens à dire que le Bill C-60 n'est pas vraiment une réforme globale de la constitution canadienne; c'est un début avec la charte des droits et une réforme des institutions fédérales. Moi, je suis pessimiste au sujet de la question d'en arriver au Canada à une entente sur le partage des pouvoirs, et encore plus pessimiste au sujet de la création d'une assemblée constituante. Sur la question d'un nouveau partage des pouvoirs, je suis très pessimiste. Étant pessimiste, ne pensez-vous pas qu'il est justifié qu'on essaie au moins de procéder à certaines réformes du Parlement fédéral et des institutions fédérales, ce que le Bill C-60 cherche à faire, et à l'implantation d'une charte, quoique peut-être pas très adéquate, plutôt que de ne rien faire?

M. Dion: A ce propos, je pense personnellement que l'on ne fait pas une constitution à la pièce. Deuxièmement, je pense que le Bill C-60 ne rend absolument pas compte, tel qu'il est actuellement, des volontés et des besoins formulés par le Québec. Cela me paraîtrait assez étrange qu'on commence à faire une constitution, alors que le problème fondamental est là, sans répondre par la nouvelle constitution qu'on ferait à ses préoccupations. C'est ma remarque à ce propos. Pour le reste, je pense que le projet est tellement plein de fautes techniques et autres, que j'aimerais autant ne pas croire qu'on doive procéder avec cela.

Le problème que vous posez à propos des minorités, par ailleurs, me paraît essentiel. Il y a beaucoup de réponses humaines qu'on peut faire. Il y a très peu de réponses sociologiques autres que la suivante: que ces minorités survivent si elles sont capables de survivre, si elles ont suffisamment de densité sociale là, où elles sont pour se donner des ressources qui vont leur permettre de continuer à vivre avec leur langue et avec leur culture.

Vous dites: «l'état fédéral qui reste.» Je suis surpris de cette remarque, parce que, pour moi, l'état fédéral va rester. Il sera peut-être amputé, mais s'il est modifié, ce sera par la volonté des citoyens. J'ose croire que cela ne sera pas par une pression exclusive du Québec. Mais pour moi, l'état fédéral doit correspondre aux problèmes. La constitution qu'on va se donner devra spécifier des prérogatives fédérales qui rendront compte des besoins de la société à ce moment-ci, j'en ai énumérés quelques-uns dans le domaine de la culture, on pourra en énumérer d'autres dans le domaine de l'économie, et également de la volonté bien éclairée, j'espère, des diverses régions du pays. C'est tout ce que je peux dire à ce sujet.

• 1655

M. Breau: Supposons que l'on soit pessimiste: tant qu'un arrangement sur le partage des pouvoirs n'existe pas, ce n'est pas la peine de procéder aux réformes des institutions fédérales.

M. Dion: Je ne vois pas premièrement pourquoi vous procédez à ces réformes-là, elles ne répondent pas aux objectifs tels que je les vois. Et deuxièmement, je ne crois pas que tech-

[Translation]

My second question is probably a better worded version of the first question I asked before and that I did not manage to make quite clear. When you say we are not doing this right and you criticize the philosophy of Bill C-60 I would like to point out that Bill C-60 is not really a global reform of the Canadian Constitution; it is a beginning with a Bill of Rights and a reform being suggested for federal institutions. I am pessimistic concerning the question of arriving at an agreement of power sharing in Canada and even more pessimistic concerning the creation of an constituent assembly. As for a new sharing of powers, I am very pessimistic. Now, even though we might be pessimistic, do you not think we are justified to at least try to reform parts of the federal Parliament and of federal institutions, which Bill C-60 tries to do, and also to try to implement a Bill of Rights, which might not be adequate, and try to do this rather than do nothing?

Professor Dion: Personally, I do not think a constitution should be done piecemeal. Secondly, I think that Bill C-60, in its present form, takes absolutely no account of the wishes and needs set out by Quebec. It would seem to me rather strange that we should set out to write a new Constitution, when the fundamental problem is there, without trying to answer these concerns with the new Constitution. So much for that. As far as the rest is concerned, I think that the project is so full of technical and other errors that my fondest wish is to hope that we will not have to proceed with it.

However, the problem you have put concerning minorities does seem to be essential. There are a lot of humanistic answers we could give to that one. There are very few sociological answers other than the following: that these minorities survive if they can if they have sufficient social fabric to do so where they are and can give themselves the resources that will allow them to continue to live with their language and their culture.

You say: "The remaining federal state". I am surprised by that remark because to my way of thinking the federal state will remain. It might be amputated, but if it is modified it will be because it is the will of its citizens. I hope that this will not be due exclusively to pressure from Quebec. I do believe, though, that the federal state must be equal to its problems. The Constitution we are going to opt for should specify those federal prerogatives which take into account society's needs at this time and I mentioned a few of those in the area of culture and we could also mention others in the area of economics and it should also take into account the clearly defined wishes, I hope, of the different regions of the country. That is all I can say on that subject.

Mr. Breau: Let us assume that we are pessimistic: as long as an agreement on the division of powers has not been reached, it is not worthwhile to proceed with the reform of federal institutions.

Mr. Dion: First of all, I do not see why you would go ahead with these reforms, since they do not correspond to the objectives as I see them. Secondly, I do not believe it is technically possible to remodel the constitution in this way.

[Texte]

niement on puisse faire des remodelages de la constitution de cette façon-là.

M. Breau: Merci.

M. Dion: En ce qui concerne les minorités, parce que cela paraît tellement plus fondamental, tout en disant qu'il faille tenir compte de leur densité sociale pour prévoir leur avenir, leur évolution, une fois que cette densité sociale est connue, les lois doivent être humaines et doivent faire en sorte que ces minorités puissent aller dans le sens des tendances les meilleures pour elles. Cela pourrait vouloir dire dans plusieurs cas, c'est malheureux, que le processus d'assimilation à l'anglais, pour elles, sera facilité, sera réduit, sera rendu moins pénible et ainsi de suite. Il est prouvé dans tous les chiffres qu'on a à propos du revenu de l'éducation et de l'occupation, que celui qui est dans la pire situation c'est celui qui est dans le processus de perdre sa langue.

M. Breau: Je vous assure que les Acadiens survivront dans n'importe quelle situation.

M. Dion: Je n'ai pas parlé des Acadiens en particulier. Le taux d'assimilation chez les Acadiens, par contre, lui s'accroît malgré tout . . .

M. Breau: Non.

M. Dion: Oui, oui. A chaque décennie, le taux est plus grand, mais il y a plus d'Acadiens qui survivent. Il y a plus d'Acadiens parlant le français; mais le taux d'assimilation s'accroît. Au Québec, le taux d'assimilation des anglophones s'accroît, il s'accroît beaucoup à chaque décennie. Et il y a plus d'anglophones au Québec aujourd'hui qu'il y en avait il y a 10 ans.

Mais l'Acadie ou le nord-est du Nouveau-Brunswick n'est pas en danger d'assimilation. Faites bien attention de ne pas dire cela. Mais je veux dire que là aussi en Acadie, il faut des protections plus fortes qu'au Québec pour les français.

M. Breau: D'accord.

M. Dion: Mais il en faut moins qu'au Manitoba; il y a là Radio-Canada, il y a une université; en fait, il y a tout un ensemble d'institutions culturelles qu'il s'agit simplement de faire vivre et de développer.

Cependant, c'est la raison pour laquelle, parce qu'ils ont déjà ce réseau d'institutions, par l'éducation plus grande que les Acadiens reçoivent aujourd'hui on sent ici et là un certain radicalisme monté à propos de leur situation. Entre le père Cormier et les gens de votre génération, il y a une différence. Entre la génération du père Cormier . . .

M. Breau: Il n'y a pas nécessairement une différence entre le père Cormier et tous les gens de ma génération; certaines gens . . .

M. Dion: Disons, oui . . . Disons . . .

M. Breau: Parce qu'il y a encore énormément de gens qui pensent que la philosophie du père Cormier est la seule qui soit viable. Le progrès de la société acadienne, si on peut l'appeler ainsi, n'est pas nécessairement réalisé au même rythme que cette radicalisation. Il y a tout un groupe qui est très tolérant, et qui est prêt à s'inspirer de la modération et même si le

[Traduction]

Mr. Breau: Thank you.

Mr. Dion: As for minorities, since this subject seems to me so much more fundamental, while affirming that we must take into consideration their social density to assure their future, their evolution, once this social density is known, the statutes should be human and allow these minorities to make the choices that are best for them. Unfortunately, in many cases this could mean that the English assimilation process would be facilitated and made less painful. All the data we have on revenue, education and occupation, has proven that the worst condition is that of being in the process of losing one's own language.

Mr. Breau: I can assure you that the Acadians will survive in any situation.

Mr. Dion: I did not speak of the Acadians in particular. On the other hand, the assimilation rate among Acadians increases despite all . . .

Mr. Breau: No.

Mr. Dion: Yes, yes. Every decade the rate is higher, but a greater number of Acadians survive. There is a greater number of Acadians speaking French; but the assimilation rate increases. In Quebec, the assimilation rate of the Anglophones increases considerably each decade, but there are more Anglophones in Quebec today than there were ten years ago.

Acadia or the northeastern part of New Brunswick is not menaced by assimilation. Be very careful not to say that. I suggest that in Acadia as well, we must protect the French language even more than in Quebec.

Mr. Breau: Agreed.

Mr. Dion: But the protection needed is lesser than in Manitoba; there, you have Radio Canada, you have a university and in fact, a whole set of cultural institutions and we would simply have to let them live and develop.

However, because of the very existence of this set of institutions and because of the greater education the Acadians get today, one can feel here and there a certain radicalism about their situation. Between Father Cormier and the people of your generation, there is a big difference. Between the generation of Father Cormier . . .

Mr. Breau: There is not necessarily a difference between Father Cormier and all the people of my generation; certain people . . .

Mr. Dion: Let us say, yes,— Let us say . . .

Mr. Breau: Because there are still many people who think that the philosophy of Father Cormier is the only one acceptable. The progress of the Acadian society, if one can use these words, is not necessarily realized at the same rhythm than this radicalization. There is a whole group of very tolerant people ready to demonstrate some moderation; if bilingualism could

[Text]

bilinguisme peut être bloqué un petit peu, il serait encore prêt à accepter . . .

M. Dion: Oui, *mutatis mutandis* . . .

M. Breau: . . . à rejeter la radicalisation . . .

M. Dion: . . . C'est la situation au Québec des années 1940, 1950 qu'on revit au Nouveau-Brunswick actuellement.

M. Breau: J'aimerais mieux ne pas m'embarquer sur cette question-là parce qu'on n'aurait pas le temps d'en discuter aujourd'hui. Je ne suis pas certain que le contexte est le meilleur.

M. Dion: J'ai bien dit *mutatis mutandis* avec beaucoup de . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Eh bien, le professeur Dion a eu une très longue journée comme vous le savez puisqu'il a été à l'autre endroit ce matin. Je voudrais avant d'ajourner ce débat, et en votre nom j'en suis sûr, le remercier bien cordialement et, très sincèrement d'avoir consenti à venir réfléchir avec nous cet après-midi.

M. Dion: Merci beaucoup.

[Translation]

be slowed down a little bit, they would even be still ready to accept . . .

Mr. Dion: Yes, *mutatis mutandis* . . .

Mr. Breau: . . . to reject radicalization . . .

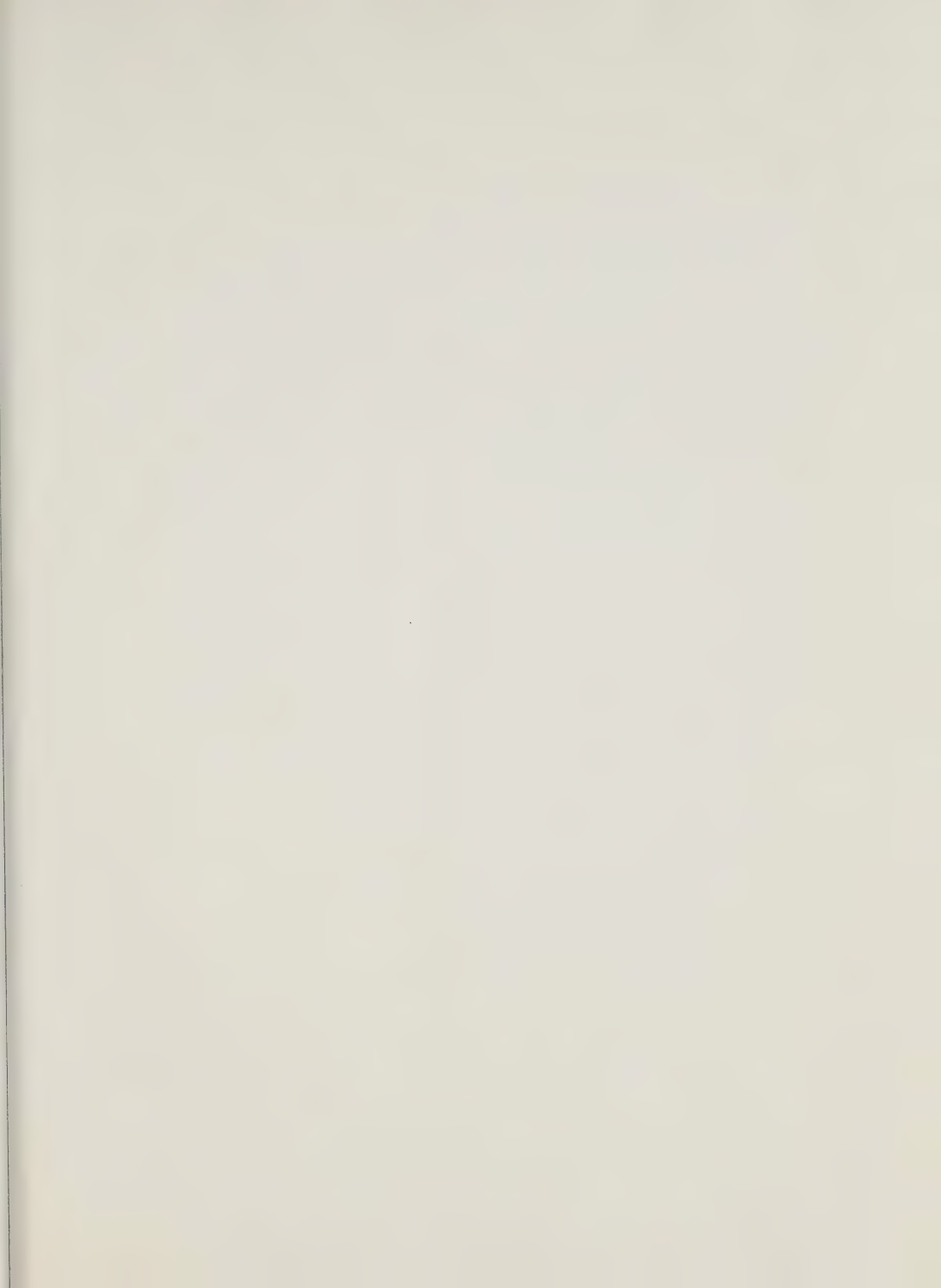
Mr. Dion: . . . it is the situation of Quebec in the forties and fifties relived in New Brunswick today.

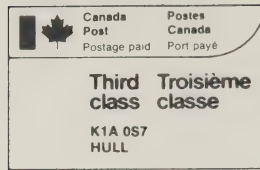
Mr. Breau: I would rather not go on this subject, since we would not have time to discuss it today. I am not sure that the context is the best one possible.

Mr. Dion: I did say *mutatis mutandis*, with much . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well, as you know, Professor Dion has had a very long day since he has been in the other place this morning. Before calling the meeting over, in your name and in mine, I would like to thank him sincerely and warmly for having accepted to come here and think with us this afternoon.

Mr. Dion: Thank you very much.





If undelivered, return COVER ONLY
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEUL
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Can
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Professor Edward Ratushny, Faculty of Law, University of
Ottawa;

Professor Léon Dion, Faculty of Social Sciences, Université
Laval.

Professeur Edward Ratushny, Faculté de Droit, Université
d'Ottawa;

Professeur Léon Dion, Faculté des Sciences Sociales, Uni-
versité Laval.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Tuesday, September 26, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 17

Le mardi 26 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte spécial
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

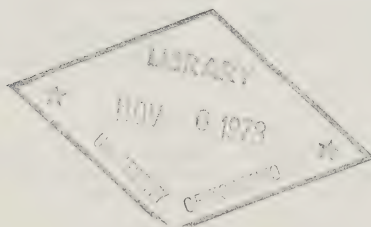
Constitution du Canada

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Flynn
Bélisle	Fournier (<i>de Lanaudière</i>)
Bird	Forsey
Denis	Hicks

Representing the House of Commons:

Messrs.

Beatty	Collenette
Breau	Dawson
Brewin	Dinsdale
Bussières	Ellis
Caccia	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lang	Neiman
Langlois	Roblin
McIlraith	Smith (<i>Colchester</i>)—(15)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Laprise
Graffey	Lee
Guay (<i>Lévis</i>)	MacDonald (Miss)
Hnatyshyn	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lachance	Stanfield—(20)

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to an Order of the Senate of June 27, 1978:

Pursuant to Standing Order 65(4)(b)

On Tuesday, September 26, 1978:

Messrs. Jarvis, Stanfield, Graffey, Whittaker and Hnatyshyn replaced Messrs. Whittaker, Baker (*Grenville-Carleton*), McGrath, Jarvis and Graffey.

ERRATA

Issue No. 10

Page 10A:2 in the left column, in the third paragraph in line 1, strike out the word "re-enact" and substitute therefore the word "reenact".

Issue No. 13

Page 13:32 in the left column, in the fourth paragraph in line 3, strike out the word "sir" and substitute therefore the word "Sir"; and strike out the word "call" and substitute therefore the word "called".

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Suite à un Ordre du Sénat en date du 27 juin 1978:

Suivant les dispositions de l'article 65(4)(b) du Règlement

Le mardi 26 septembre 1978:

MM. Jarvis, Stanfield, Graffey, Whittaker et Hnatyshyn remplacent MM. Whittaker, Baker (*Grenville-Carleton*), McGrath, Jarvis et Graffey.

ERRATA

Fascicule né 10

Page 10A:2, dans la colonne de gauche, au troisième paragraphe, ligne 1 du texte anglais, remplacer les mots «re-enact» par le mot «reenact».

Fascicule né 13

Page 13:32, dans la colonne de gauche, au quatrième paragraphe, ligne 3 du texte anglais, remplacer le mot «sir» par le mot «Sir»; et remplacer le mot «call» par le mot «called».

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et  dition Approvisionnement et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Page 13:32 in the left column, in the seventh paragraph in lines 11 and 12, strike out the words "there will be more to report" and substitute therefore the words "they will go into force".

Issue No. 14

Page 14:19 in the left column, in the third paragraph in line 4, strike out the word "rule" and substitute therefore the word "will".

Page 14:20 in the left column, in the first paragraph in line 7, strike out the word "jealous" and substitute therefore the word "zealous".

Page 14:20 in the left column, in the fourth paragraph in line 9, strike out the word "anybody" and substitute therefore the words "any body".

Page 14:21 in the left column, in the fourth paragraph in line 4, add the words "you are" before the word "political"; strike out the words "is as close as" and substitute therefore the words "if you think"; in line 10, strike out the words "and all" and substitute therefore the word "now"; and in line 11, add the word "have" after the word "who".

Page 13:32, dans la colonne de gauche, au septième paragraphe, lignes 11 et 12 du texte anglais, remplacer les mots «there will be more to report» par ce qui suit: «they will go into force».

Fascicule n° 14

Page 14:19, dans la colonne de gauche, au troisième paragraphe, ligne 4 du texte anglais, remplacer le mot «rule» par le mot «will».

Page 14:20, dans la colonne de gauche, au premier paragraphe, ligne 7 du texte anglais, remplacer le mot «jealous» par le mot «zealous».

Page 14:20, dans la colonne de gauche, quatrième paragraphe, ligne 1 du texte anglais, remplacer le mot «anybody» par les mots «any body».

Page 14:21, dans la colonne de gauche, quatrième paragraphe, ligne 4 du texte anglais, ajouter les mots «you are» devant le mot «political»; remplacer les mots «is as close as» par les mots «if you think»; à la ligne 10, remplacer les mots «and all» par le mot «now»; et à la ligne 11, ajouter le mot «have» après le mot «who».

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 26, 1978
(28)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:14 o'clock p.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Bélisle, Bird, Denis, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Hicks, Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith and Neiman.

Other Senators present: The Honourable Senators Lafond and Perrault.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Brewin, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Lachance, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

Other Member present: Mr. Hnatyshyn.

Witness: Dr. Edward McWhinney, Q.C., Head of the Political Science Department at Simon Fraser University and *Membre titulaire de l'Institut de Droit International*.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

Professor McWhinney made a statement and answered questions.

At 5:03 o'clock p.m. the Committee adjourned until Wednesday, September 27, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 SEPTEMBRE 1978
(28)

[Traductions]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 14 sous la présidence de M. MacGuigan (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Bélisle, Bird, Denis, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Hicks, Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith et Neiman.

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lafond et Perrault.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Brewin, Caccia, Collenette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Lachance, Lee, MacGuigan, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. Stanfield et Whittaker.

Autre député présent: M. Hnatyshyn.

Témoin: M. Edward McWhinney, c.r., directeur du département des sciences politiques à l'Université Simon Fraser, et membre titulaire de l'Institut de Droit international.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles (*Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 15 août 1978, fascicule n° 1*).

M. McWhinney fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 27 septembre 1978, à 9 h 30.

Le cogreffier du Comité

Patrick Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, September 26, 1978

• 1416

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order.

I would just like to make a few comments about the meetings this week. We have been running into some problems with illness on the part of witnesses. We were to have had Arthur Maloney in a rather unusual television interview, but he has gone back into hospital and will not be able to appear. We thought we might be able to get Paul Gérin-Lajoie in his place but he is still ill and is not able to appear. Frank Scott has decided not to appear even in the forum that we agreed last week we might offer to him; so we will be missing a number of witnesses that we might otherwise have had.

That being the case, I think it would probably be a good idea to advance Mr. Clyne on Thursday morning from 11 or 11.30 to 9.30 and that will enable us to finish our meeting on Thursday morning earlier.

The steering committee, as you may know, is trying to set some meetings to organize things for the report and I hope there will be general agreement that next week, when we meet on the report itself, we might begin meeting on Monday afternoon. You realize it is our last week and I fear that we will not be able to produce any kind of report if we cannot begin on Monday of next week and then work through from there. I do not know whether members will want to sit in the evenings or not but I suspect that we will have to do fairly intensive work on Monday and Tuesday at least of next week if we are to get a report prepared and translated in time for presentation in Parliament at the beginning of the following week.

Would it be generally agreed to meet on Monday afternoon?

Is that no good for you, Flora?

Miss MacDonald: It is not that. It is because I have already arranged an engagement that day.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would Monday evening be better?

Miss MacDonald: They are not operating many direct flights from Cornerbrook.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. Senator Langlois.

Senator Langlois: When you refer to meetings of next week, are you referring to meetings of the steering committee or of the full Committee?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): For next Monday, I was talking about the full Committee.

Senator Langlois: Only for Monday?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, starting on Monday and going all week.

Senator Langlois: All week?

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 26 septembre 1978

[Traduction]

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, s'il vous plaît.

J'aimerais tout d'abord vous dire quelques mots sur nos réunions de cette semaine. Nous avons quelques problèmes étant donné que certains des témoins qui devaient comparaître sont malades. En effet, nous devions avoir Arthur Maloney, mais malheureusement, il a dû retourner à l'hôpital et sera donc dans l'impossibilité de comparaître devant notre comité. Nous espérons avoir Paul Gérin-Lajoie à sa place, mais il est toujours malade. Quant à Frank Scott, il a décidé de ne pas comparaître, même dans les conditions que nous lui avions proposées la semaine dernière; il va donc nous manquer un certain nombre de témoins qui devaient comparaître.

Dans ces circonstances, je pense que ce serait une bonne idée d'avancer l'heure de comparution de M. Clyne, jeudi matin, de 11 h 30 à 9 h 30, ce qui nous permettrait de terminer plus tôt notre réunion de ce jour-là.

Comme vous le savez, le comité directeur est en train d'essayer d'organiser des réunions pour la préparation du rapport et j'espère que vous serez tous d'accord pour que nous commençons ces travaux la semaine prochaine, dès lundi après-midi. En effet, ce sera notre dernière semaine et, si nous ne commençons pas dès lundi après-midi, je crains que nous ne puissions terminer notre rapport à temps. Peut-être voudrez-vous également siéger le soir, mais, de toute façon, je peux vous assurer que nous devrons travailler intensivement lundi et mardi au moins de la semaine prochaine, si nous voulons que notre rapport soit prêt et traduit à temps pour être présenté au Parlement au début de la semaine suivante.

Êtes-vous d'accord pour que nous nous réunissions lundi après-midi?

Cela ne vous convient pas, Flora?

Mlle MacDonald: J'ai déjà prévu quelque chose pour ce jour-là.

Le coprésident (M. MacGuigan): Lundi soir vous conviendrait-il mieux?

Mlle MacDonald: Il n'y a pas beaucoup de vols directs à partir de Cornerbrook.

Le coprésident (M. MacGuigan): En effet. Sénateur Langlois.

Le sénateur Langlois: Ces réunions de la semaine prochaine sont-elles des réunions du comité directeur ou bien du comité plénier?

Le coprésident (M. MacGuigan): En ce qui concerne lundi prochain, il s'agit d'une réunion du comité plénier.

Le sénateur Langlois: Lundi seulement?

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, nous commencerions lundi, mais nos réunions dureraient sans doute toute la semaine.

Le sénateur Langlois: Toute la semaine?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Miss MacDonald: Yes, that is right. I will be back . . .

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You will be back on the Tuesday. I suppose you will have fully acquainted us with your views and your colleagues with your views on the Monday, therefore I think we had better start meeting anyhow. I am sure there will be a lot of talk at the beginning so it is probably just as well to get that started. Therefore, could we agree then to meet on Monday at 2 o'clock? Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope members will be agreeable to a heavy schedule in the early part of next week because we will have problems getting the report prepared if we are not, until the end of the week, finished.

We have as our witness this afternoon a former teaching colleague of mine, but that is not his *raison d'être* for being here. He is one of the distinguished world figures in the realm of constitutionalism. His writings are known all over the world. He himself has worked for a considerable length of time in his native Australia, in the United States and in Canada and has spoken frequently in Germany. I am not going to attempt to go through his biography, but I will suggest that perhaps we should append it to today's *Proceedings*. If I were to read it it would take most of the time that we would allot to his address, and I know that you have had a chance to see it since it was circulated beforehand. I might say that he is particularly expert in comparative constitutionalism in comparing features of whole constitutions between various countries. And it is particularly because of this world perspective that he is able to bring that it is extremely useful to us that Dr. McWhinney was able to accept our invitation to appear this afternoon. It is a great pleasure to welcome you, sir, and we hope that you will address us.

• 1420

Professor Edward McWhinney (Simon Fraser University): Thank you, Mr. Chairman. I would like to salute you as a former colleague. We were both young and idealistic professors at one stage.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are we not still?

Professor McWhinney: We may not perhaps be wiser but we are better informed, as somebody once said in an argument to a Supreme Court Justice. I have read in the newspapers that your Committee has been very widely reported throughout Canada and I have read in the newspapers a good deal of what has been said and I have also had the advantage of reading some of the direct testimony. I noted last week that you preferred, not you but the Committee as a whole felt that perhaps enough had been said on certain issues and you would prefer I direct my attention to other matters. And that I think essentially will be my approach.

If there are questions arising from some of the issues you have discussed in previous weeks, I would be happy to take them but I would prefer to address myself to institutional changes and specific substantive proposals in the Prime Minis-

[Translation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

Mlle MacDonald: Je reviendrai . . .

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous reviendrez mardi. Je suppose que, de toute façon, vous communiquerez avec vos collègues pour savoir ce qui s'est passé la veille; je pense donc qu'il est préférable de commencer nos réunions dès lundi. Il y aura d'ailleurs sans doute beaucoup de discussions au début et il est donc préférable de commencer le plus tôt possible. Êtes-vous d'accord pour que nous nous réunissions lundi après-midi à 14 h 00?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère que vous serez tous d'accord pour travailler intensivement au début de la semaine prochaine, sinon notre rapport risque de ne pas être prêt à temps.

Notre témoin de cet après-midi est un de mes anciens collègues professeurs, mais ce n'est pas la raison pour laquelle il est ici. Il est en effet réputé au niveau international dans le domaine du droit constitutionnel. Ses œuvres sont connues dans le monde entier. Il a longtemps travaillé en Australie, son pays natal, aux États-Unis et au Canada et a prononcé de nombreuses conférences en Allemagne. Je ne vais pas vous lire toute sa biographie, mais plutôt vous suggérer de l'annexer à notre procès-verbal d'aujourd'hui. En effet, si je la lisais, il ne lui resterait plus beaucoup de temps pour nous dire ce qu'il a à nous dire. Par ailleurs, je sais qu'elle vous a déjà été distribuée. J'aimerais ajouter que notre témoin s'est spécialisé dans l'étude comparée des différentes constitutions du monde. C'est justement en raison de cette perspective mondiale, dont il pourra nous parler, que la présence du Dr. McWhinney cet après-midi nous est particulièrement précieuse. Nous sommes très heureux de vous souhaiter la bienvenue, monsieur, et nous vous invitons sans plus tarder à nous adresser la parole.

M. Edward McWhinney (Université Simon Fraser): Merci, monsieur le président. Je vous salue à titre d'ancien collègue puisque nous étions, à l'époque, tous les deux de jeunes professeurs idéalistes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ne le sommes-nous pas toujours?

M. McWhinney: Nous ne sommes peut-être pas plus sages, mais au moins nous sommes mieux informés, comme l'a dit quelqu'un en avançant un argument auprès d'un juge de la Cour suprême. J'ai constaté que les travaux de votre comité faisaient couler beaucoup d'encre dans les journaux canadiens, et je peux vous dire que j'ai lu un grand nombre d'articles à ce sujet, ainsi que certains témoignages directs. À ce propos, j'ai constaté que, la semaine dernière, les membres de votre comité estimaient dans leur ensemble qu'on avait assez parlé de certaines questions et qu'il serait donc préférable que j'en aborde d'autres. C'est ce que je me propose de faire aujourd'hui.

Par contre, si vous avez des questions à poser sur certains sujets dont vous avez discuté au cours des semaines précédentes, je serai ravi d'y répondre, mais, en attendant, je préférerais vous parler des réformes institutionnelles et des propositions

[Texte]

ter's Constitutional Amendment Bill 1978. I have prepared a written brief but it is simpler, I think, if I simply address myself to some of the high points.

I have a couple of preliminary observations. I would like to suggest that your task is not a unique task nor is the Canadian problem a unique problem. I read with some surprise in the Western newspapers a week or two ago the evidence of a witness before this Committee suggesting that somehow or other Canada had become the sick man of the Western world because we have a constitutional problem. With all respect, I think this is somewhat misleading, somewhat exaggerated. Every post-industrial society has a constitutional problem.

My work as a visiting professor and the fact that one has contacts with one's friend in many countries, from the Soviet Union through the new independent post-World War II countries, Continental European countries, tells me that every major country has a constitutional problem of some sort and some have several combined. And that is difficult. The biggest constitutional problem of our age, which is common to all the post-industrial societies, is what I call the problems of the relation of man and the state. The simple fact is that constitutionalism's basic concepts are rooted in the liberal society of the nineteenth century and, in a certain sense, perhaps the professors, the academic establishment has failed creatively to redefine those concepts and the relationships they imply in late twentieth century terms.

There is a problem of big government in Canada but there is a problem also in the Soviet Union. There is a problem of regional self-determination in Canada but there is also in Belgium and there is also in France and there is also in Great Britain. I would suggest as a comparative specialist that our problems are certainly not the worst. I am optimistic that they are solvable in our society as in others but part of the mix of the constitutional problem here consists of matters that stem really from this delayed nineteenth century phenomenon of our times, the movement for national self-determination which, in European terms, is basically a nineteenth century constitutional historical idea but which we are seeing in action in Canada at this time, in Quebec, but also the problems of redefining relationships of man and the state. I have suggested in my written brief that in some respects, I think even in Quebec, the man and the state problems are even more important than what I would call the national self-determination ones.

• 1425

I have a third general comment that flows from that and that is simply that I do not think the present constitution of Canada is the cause of our present problems, which does not mean that sensible changes in it could not assist solutions of present political and other difficulties. But it really is not such a bad document. I think Senator Forsey has said this in more poetic terms than I have. But I would reiterate the point that the constitution is not really the cause of our present problems.

[Traduction]

précises contenues dans le projet de réforme constitutionnelle de 1978 du premier ministre. J'ai préparé un mémoire, mais je pense que, plutôt que le lire, il vaudrait mieux, vous en signaler les points principaux.

A titre de remarque préliminaire, j'aimerais tout d'abord vous dire que votre tâche n'est pas unique et que le problème auquel nous faisons face n'est pas particulier au Canada. J'ai lu avec une certaine surprise, dans des journaux de l'Ouest, il y a une ou deux semaines, qu'un témoin comparaisant devant ce comité avait déclaré que le Canada était devenu l'homme malade de l'hémisphère occidental tout simplement parce que nous avons un problème constitutionnel. Avec tout le respect que je dois à ce témoin, j'estime que ses déclarations sont trompeuses, voire exagérées. En effet, toute société postindustrielle a un problème constitutionnel.

En raison des cours que j'ai eu l'occasion de donner dans de nombreuses universités, et des contacts que j'ai pu nouer dans beaucoup de pays, qu'il s'agisse de l'Union soviétique ou des pays devenus indépendants depuis la seconde guerre mondiale, j'ai pu me rendre compte que tout pays ayant acquis une certaine importance avait un ou plusieurs problèmes constitutionnels. A notre époque, j'estime que le problème constitutionnel le plus grave, et qui se pose dans toute les sociétés postindustrielles, est celui des relations entre le citoyen et l'État. La raison en est que les concepts fondamentaux du constitutionalisme sont enracinés dans la société libérale du 19^e siècle et que, en un certain sens, les milieux académiques n'ont pas réussi à redéfinir des concepts plus modernes et les relations qui en découlent.

On se plaint que le gouvernement est devenu trop important au Canada, mais c'est également un problème qui se pose en Union soviétique. On parle d'autodétermination régionale au Canada, mais on en parle également en Belgique, en France et en Grande-Bretagne. En tant que spécialiste de l'étude comparée des différentes constitutions, je peux vous dire que ce n'est pas le Canada qui connaît les problèmes les plus graves. Je suis optimiste, je crois une solution possible. Notre problème constitutionnel provient en partie d'un phénomène du 19^e siècle qui s'est maintenu jusqu'à nos jours, à savoir le mouvement d'autodétermination nationale qui, sur le plan européen, est un concept historique essentiellement propre au 19^e siècle mais dont nous voyons aujourd'hui la répercussion au Canada, et particulièrement au Québec; il y a également le problème qui consiste à redéfinir les relations entre le citoyen et l'État. J'ai dit dans mon mémoire qu'à certains égards, et même au Québec, le problème des relations entre le citoyen et l'État est encore plus important que ce que j'appellerais l'autodétermination nationale.

Ma troisième remarque générale découle de ce qui précède puisque j'estime que l'actuelle Constitution canadienne n'est pas la cause des problèmes que nous connaissons actuellement; je ne veux pas dire par là qu'une modification raisonnable de la Constitution ne favorisera pas la solution de nos difficultés politiques actuelles. En fait, cette Constitution n'est pas si mauvaise. Le sénateur Forsey l'a déjà dit en termes beaucoup

[Text]

There is a gap in every constitutional society between what is called "Law in books" and "law in action" and some people have even attempted to quantify in percentage terms the gap between what the law says and what is actually practised to set up notions of whether it is a viable constitutional society or not. Most people cite the Eighteenth Amendment to the United States Constitution. When I was a student and a young teacher in the United States I was out walking one day and I remember my colleagues pointed out to me the speak-easy where the students drank during the prohibition era and we came on to another corner and this was the speak-easy where the faculty drank during the prohibition era and then another corner where the county court and other judges drank during the prohibition era and in the final corner was where the police drank during the period. It was the law but there was not full public support for it obviously but nevertheless the United States Constitution staggered on. And I think this is a point to bear in mind, a certain sense of the relativeness of problems.

There are more poetic constitutions than the British North America Act, the ones more cleverly drafted but too often they are not operational; they are nominal and not normative.

I told another group interested in the constitution that any man of modest intelligence with a gift of poetry could draft a constitution in a week-end and you could probably draft a better constitution than the British North America Act, but it would not necessarily be operational. That is the key.

I remember Frank Scott saying that this generation of Canadians has a rendezvous with the BNA Act. He said that about 15 years ago, and it is quite possible 15 years from now another generation will be having the same rendezvous with the BNA Act. If we have to live with it we can do worse. It is not too bad a document and everything that I have to say thereafter should be borne in mind in that context.

I do not think getting a new constitution will necessarily solve present problems. Sensible changes should be made in this, as in other documents, but the changes may be as much or more in the area as the redefinition of relations of the citizen and the state and institutional changes directed to that end.

I told the Minister of Justice a decade ago when he asked my advice on the Law Reform Commission that he should get into adminstry of law and the then Minister who was a very able man, said he thought the private law issues would be the first matters, and I said I do not want to denigrate the importance of private law but start with the adminstry of law. I think if we had, we would have been a decade ahead in some of the problems.

[Translation]

plus poétiques. J'affirme donc, et je répète, que la Constitution n'est pas vraiment la cause de nos problèmes.

Dans toute société constitutionnelle, il y a toujours un fossé entre ce que l'on appelle le «droit théorique» et le «droit pratique»; certaines personnes ont essayé de quantifier ce fossé qui existe entre la théorie et la pratique, dans le but de déterminer si, dans tel ou tel cas, nous avons une société constitutionnelle viable ou pas. On cite souvent le 18^e amendement à la Constitution américaine. Lorsque j'étais étudiant et jeune professeur aux États-Unis, je me souviens qu'un jour, me promenant avec mes collègues, l'un d'eux me montra le bar illégal où les étudiants allaient boire pendant la prohibition; au coin de rue suivant, il y avait le bar illégal où les professeurs allaient boire pendant la prohibition; au troisième coin de rue, c'était le bar illégal où les juges allaient boire pendant la prohibition et, au quatrième coin de rue, c'était le bar illégal utilisé par les policiers pendant la même période. La loi existait donc, mais elle n'était pas appuyée par l'ensemble du public; malgré cela, la Constitution américaine a conservé cette loi. Je pense donc qu'il ne faut pas perdre de vue cette relativité des problèmes.

Il existe des constitutions qui sont plus poétiques que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, d'autres qui sont beaucoup mieux rédigées, mais qui, bien souvent, ne sont pas fonctionnelles; elles sont nominales, mais elles ne sont pas normatives.

Je disais justement l'autre jour, devant un autre auditoire intéressé par la Constitution, qu'une constitution devrait pouvoir être rédigée pendant un week-end par tout homme de modeste intelligence, doté d'un certain don de poésie; ainsi, on obtiendrait certainement une constitution mieux rédigée que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais elle ne serait pas forcément fonctionnelle. Cela est fondamental.

Je me souviens que Frank Scott disait que cette génération de Canadiens avait un rendez-vous avec l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il avait dit cela il y a environ 15 ans, et il est fort possible que, dans 15 ans, une autre génération de Canadiens ait le même rendez-vous avec l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. A mon avis, cette Constitution n'est pas un document aussi médiocre qu'on le prétend, et tout ce que j'ai maintenant l'intention de vous dire doit être replacé dans ce contexte.

Je ne pense pas qu'une nouvelle constitution résoudre automatiquement tous nos problèmes actuels. Certes, on devrait lui apporter certaines modifications justifiées, mais j'estime que ces modifications devront porter essentiellement sur la redéfinition des relations existant entre le citoyen et l'État ainsi que sur les modifications institutionnelles qui s'ensuivent.

Je disais au ministre de la Justice, il y a une dizaine d'années, lorsqu'il me demandait mon avis sur la Commission de réforme du droit, qu'il devrait s'occuper de l'administration de la loi; ce ministre, qui était très compétent, m'avait répondu que les questions de droit privé étaient prioritaires. Personnellement, et sans sous-estimer l'importance du droit privé, je pense qu'il aurait été préférable de commencer par l'administration de la loi, ce qui nous aurait donné une avance de 10 ans en ce qui concerne certains problèmes.

[Texte]

The specific comments I have to make fall under two heads, one relates to the constitution-making process and the other comments relate to specific institutions, particularly the Senate and the court.

On the issue of process, I am aware that this has become a matter of public discussion and, if I can use the term, the Bar Association got very upset when I told them a month ago, after they had produced their report, that there is such a thing as a Bar position on narrow technical issues but once you get beyond this you get into issues of political choice. Now this was over the issue of the Monarchy, by the way. But on the issue of process, if I confine myself to the technical aspects, you will understand that it is a deliberate choice.

In our science of comparative constitutional law, constitutional legal science, there are some general propositions, axioms as constitution making, and one of these is associated most particularly with President de Gaulle because he was the one that re-affirmed it. There are times when you make constitutions and times when you do not, which means there are times when you can draft a constitutional document with some expectation, reasonable expectation that it can be translated into law and action.

• 1430

The key is popular consensus. If you draft a constitution without popular consensus it may be what Mr. Justice Owen Roberts of the United States Supreme Court called "a railway excursion ticket, good for one journey on one train at one particular time to one particular place." It is not on the whole good policy to draft constitutions on that basis. If we had drafted a new constitution on November 16, 1976, immediately after the election change in Quebec, it would have been out of date already. If we draft one before the Quebec referendum, it is very likely to be quite different from one we would draft two days after the Quebec referendum, if it takes place. So I stress this issue of a prior societal consensus as a fundamental condition of successful constitution making.

In the technical field, the technicians say that you normally only get that in a period of public euphoria of some sort. When does that occur: after a great military victory; after a great social revolution; even after a great military defeat, that produces sort of negative euphoria. I do not want to bore you with examples but I have already cited General De Gaulle, but it was also Lenin's thesis. You find it present in the active codification of the Soviet Civil Code. You will find it certainly in the history of American constitution making: the first constitution after the Declaration of Independence, the second and present one, after the victory in the war against England, the War of Independence. You will also find it in the thirteenth, fourteenth and fifteenth amendments, which really are in a way a new constitutional document, immediately after the Civil War. It is also true of the postwar Japanese Constitution, and the postwar Bonn one and all the successful French acts of

[Traduction]

L'exposé que je vais maintenant vous faire comporte deux parties: le processus d'élaboration de la Constitution, d'une part, et les institutions, notamment le Sénat et la Cour suprême, d'autre part.

En ce qui concerne le processus constitutionnel, je crois savoir que cette question fait l'objet d'un débat public; à ce propos, j'aimerais vous signaler que l'Association du Barreau canadien s'est beaucoup indignée lorsque je lui ai dit, il y a environ un mois, après la publication de son rapport, qu'il était bon de connaître la position du Barreau sur des questions très techniques, mais que, ces questions techniques une fois résolues, il fallait faire un choix politique. Je disais cela au sujet de la monarchie. Pour en revenir au processus constitutionnel, je vais me limiter aux aspects techniques, et vous comprendrez pourquoi.

L'étude comparée du droit constitutionnel est une science qui contient certaines propositions générales, que l'on pourrait appeler axiomes, et dont l'un est associé plus particulièrement au président De Gaulle, puisque c'est lui qui l'a réaffirmé. Comme on sait, il y a des époques qui se prêtent à l'élaboration des constitutions et d'autres qui ne s'y prêtent pas; cela signifie qu'il y a certaines époques où vous pouvez rédiger un document constitutionnel et espérer à juste titre qu'il se transformera en loi.

La condition essentielle est le consensus populaire. Si vous révisiez une constitution sans avoir un tel consensus, vous risquez d'avoir ce que le juge Owen Roberts de la Cour suprême des États-Unis a appelé «un billet d'excursion en train, sur un train particulier, à une heure précise et pour une seule destination». En règle générale, ce n'est pas un bon point de départ pour rédiger une constitution. Si nous avions rédigé une nouvelle constitution le 16 novembre 1976, juste après l'élection du parti québécois, elle serait déjà démodée aujourd'hui. Si nous en rédigeons une avant le référendum québécois, il est fort probable qu'elle sera tout à fait différente de celle que nous pourrions rédiger deux jours après les résultats de ce référendum, s'il a jamais lieu. J'insiste donc sur ce consentement populaire qui, à mon avis, est la condition préalable et fondamentale au succès de toute nouvelle constitution.

Sur le plan technique, les experts vous diront qu'on ne peut obtenir ce consentement populaire que dans une période d'euphorie publique. Cela se produit généralement après une grande victoire militaire, après une révolution sociale importante, et même après une grande défaite militaire, ce qui produit une sorte d'euphorie négative. Je ne voudrais pas vous ennuyer avec des exemples, mais j'ai déjà cité le général de Gaulle; c'était également la thèse de Lénine, qui se traduit actuellement par la codification active du code civil soviétique. Vous pouvez également trouver d'autres exemples dans l'histoire de la constitution américaine; la première constitution a été rédigée après la déclaration de l'indépendance; quant à la seconde, qui est la même qu'à l'heure actuelle, elle a été rédigée après la victoire des États-Unis contre l'Angleterre, soit au lendemain de la guerre d'indépendance. Vous en trouverez également des exemples dans les treizième, quatorzième

[Text]

constitution making. It is difficult to approach constitution making on a generalized, what technically we call, wholistic basis in other periods, but this does not mean that you may not decide politically that it is necessary to do so. I am saying it is a technical matter, at best very difficult and the prospects of success are not necessarily very great.

The second point is that when you get into constitution making you are often struck by the arbitrary, casual, I would almost say irrational element present in the drafting. Some things become popular at strange periods and they sort of appear around the world. There was a period immediately after World War I, which was called rationalized constitution making; everybody in Europe was drafting a new constitution, and it was the period of the inclusion of bills of rights. And I could cite you all the European constitutions of this period, the early nineteen-twenties, and everyone has a bill of rights. Of course they all disappeared in the nineteen-thirties, the bills of rights; they were quite useless when the Nazi parties arose or their equivalents or where the foreign armies appeared, but they were popular. Then appeared at a sudden period a little later, a thing called directed principles of social policy; you find them in the Spanish Republican Constitution of 1931, and then, because a very interesting gentleman had worked as a part-time adviser to the Spanish Republican Government and turned up in Ireland in 1937, you will find these in the Irish Republican Constitution of 1937, and then, because the Indian constitution makers read the Irish as well as the Canadian constitutional documents, they are in the Indian constitution of 1949, but in all three constitutions they have had no working significance, but they are there, and they occupy a good deal of paper in both.

So if I come back in my comments on some of the institutions to this point, you will understand that I am not being unnecessarily harsh on constitutional imagination. To come back to the specifics on the Senate, I have written several of my books on German constitutionalism, and I am always touched when somebody comes up with a footnote, but as I said to the Pepin-Robarts Commission at their public hearings, "be careful with the Bundesrat". This is one of those strange things that is doing the rounds, like the directed principles of public policy. German constitutionalism in the postwar period is an exercise in faith that has succeeded to a quite remarkable extent, but it in a way surprises me that of all the institutions of the Bonn constitution the Bundesrat is selected out. Why particularly? Why not the Bundesverfassungsgericht? Why not other executive instruments of government?

[Translation]

et quinzeième amendements qui ont été rédigés juste après la guerre civile et qui constituent en réalité un nouveau document constitutionnel. Cela est également valable pour la constitution japonaise qui a été élaborée après la guerre, ainsi que la constitution de Bonn et tous les documents constitutionnels français. Il est difficile de généraliser les processus constitutionnels qui se sont déroulés à d'autres périodes, mais cela ne veut pas dire que vous ne pouvez pas décider que, politiquement, il est nécessaire d'entamer un tel processus. Je veux simplement vous montrer qu'il s'agit d'un exercice technique particulièrement difficile et que les chances de réussite ne sont pas toujours très nombreuses.

Lorsque l'on entame un processus constitutionnel, on est souvent étonné par le caractère arbitraire, superficiel et même irrationnel de certaines parties du document. Certaines choses deviennent populaires à des périodes bizarres, et on les retrouve souvent dans le monde entier. La période qui a suivi immédiatement la première guerre mondiale a été jugée particulièrement propice à l'élaboration de constitutions; tous les pays d'Europe se sont mis à rédiger de nouvelles constitutions; c'est également à cette époque qu'on y a inclut des déclarations des droits. Je pourrais vous citer toutes les constitutions européennes de cette période, soit du début du vingtième siècle; elles sont toutes assorties d'une déclaration des droits. Certes, ces déclarations ont toutes été supprimées dans les années 30, avec l'arrivée au pouvoir du parti nazi et de ces équivalents, mais elles avaient été populaires auparavant. Un peu plus tard, sont apparus ce que l'on a appelé les principes fondamentaux d'une politique sociale; vous les retrouvez dans la constitution républicaine espagnole de 1931 et, parce qu'un ancien conseiller à temps partiel du gouvernement républicain espagnol est allé en Irlande en 1937, vous retrouvez ces principes dans la constitution républicaine irlandaise de 1937; de même, parce que les rédacteurs de la constitution indienne avaient lu les documents constitutionnels irlandais et canadiens, ils ont entériné ces principes dans la constitution indienne de 1949; toutefois, bien qu'ils aient été entérinés dans ces trois constitutions, ces principes n'ont eu guère d'importance sur le plan pratique; il n'en demeure pas moins qu'ils figurent dans ces trois constitutions où ils occupent pas mal de place.

Venons-en maintenant aux institutions, et plus particulièrement au Sénat. J'ai écrit plusieurs livres sur la constitution allemande et je suis toujours touché lorsque quelqu'un me signale une note; mais comme je le disais à la commission Pepin-Robarts, au cours d'une audience publique, «il faut être prudent avec le Bundesrat». C'est l'une de ces sources dont je parlais tout à l'heure et qui est très populaire en ce moment, tout comme les principes fondamentaux d'une politique sociale, à une autre époque. La constitution allemande de l'après-guerre est un exercice de bonne foi qui a réussi dans une très large mesure; toutefois, je suis un peu surpris que, parmi toutes les institutions de la constitution de Bonn, on choisisse le Bundesrat. Pourquoi? Pourquoi pas le Bundesverfassungsgericht? Pourquoi pas d'autres organes exécutifs du gouvernement?

[Texte]

• 1435

But in any case, I come back to the basic point: the Bundesrat is not really a legislative body. Even the German Constitutional Court has so ruled in one of its recent judgments. It is a rather locanic judgment and one would have preferred them to spell out the indice of the legislative body but they say *tout court* it is not a second chamber.

In fact, in its history it is an instrument of executive decision-making. It has roots that go back eight or nine centuries. It is certainly part and parcel of the Holy Roman Empire institutions and it is part of what I call the Wilhelminian, the Bismarckian constitution of 1871, but it is basically a conclave of princely rulers meeting for executive purposes, and the analogy with our Senate or the attempt to make an analogy with the Senate I think is misplaced. The better analogy would be to the federal-provincial conferences, the First Ministers' conferences, although in some respects, if we can speak of the chain of the evolution, I would have said that in constitutional terms our federal-provincial First Ministers' conferences are in the chain of evolution more advanced and perhaps ought to be being studied by the Germans rather than the other way around.

If you are going into West Germany, though, I would recommend two points to consider: one, you should try to understand the German party system, which is crucial to the understanding of any German institutions. Germany, to a quite surprising extent, has been governed by national consensus that has transcended party lines, and one of the reasons is that you govern almost always by coalition governments at the federal and at the provincial Laender level and the components of coalition change. They started off with coalitions of the Christian Democrat. I will not reach out for Canadian analogies but the Christian Democrats, who are to the right, and the Free Democrats, who are sort of to the centre, loosely translate as liberal with a small *l*, but it is not a completely exact translation in our terms; and the Socialists. Well, you start at the national level with a right wing and middle coalition, and then you end up with a grand coalition of the right and the left. This is the coalition that produces the national consensus on the *Ostpolitik*, the opening to Eastern Europe, the settlement of the frontiers. And then, finally, you end up with a left-wing and centre coalition that will form again. And one of the interesting things at the provincial Laender level is that you have these coalitions, too, so that policy tends to emerge through the parties I think rather than through the constitutional instruments as such, and I think one can exaggerate the role of the Bundesrat in executive policy-making if one underestimates this factor of the changing coalitions and coalition government.

A second factor, which is not unimportant—I mentioned it to a provincial premier who was quite enthusiastic about the Bundesrat—is the German train system, the Beautiful trains that get you before breakfast to lunch in the national capital and then back again with a pleasant dinner in the evening. It can function as an actively leading civil service organization on that basis. It presents problems in geography in relation to Canada, but I think that my more basic comment would be

[Traduction]

Mais de toute façon, le point essentiel est que le Bundesrat n'est pas réellement un corps législatif. Ce fut même une des récentes conclusions de la Cour constitutionnelle allemande. Cette conclusion est plutôt laconique et l'on aurait pu préférer que soit précisé l'indice du corps législatif, mais la cour s'est contentée de dire que ce n'était pas une deuxième Chambre.

En fait, le Bundesrat a toujours été un instrument d'élaboration de décision pour l'exécutif. Ses racines remontent à huit ou neuf siècles. Il fait certainement partie indégrante des institutions du Saint empire romain et de ce que j'appelle le Wilhelminian, la constitution de Bismarck de 1871. Mais cela reste essentiellement un conclave de distingués dirigeants se réunissant à des fins exécutives, et je crois qu'il serait déplacé d'essayer d'établir une analogie entre ce Bundesrat et notre Sénat. Il serait mieux de le comparer aux conférences fédérales-provinciales, aux conférences des premiers ministres, même si à certains égards, dans la chaîne évolutive, je dirais qu'en termes constitutionnels, nos conférences de premiers ministres sont plus avancées, et c'est peut-être les Allemands qui devraient étudier notre formule que nous, la leur.

Toutefois, si vous allez en Allemagne de l'Ouest, je vous recommanderai deux sujets de réflexion. Tout d'abord, il faut essayer de comprendre le système de partis allemands, car c'est essentiel pour comprendre n'importe quelle institution allemande. L'Allemagne, dans une très grande mesure, est gouvernée par consensus national qui transcende les lignes de parti et ceci, parce qu'on gouverne toujours en coalition, tant à l'échelon fédéral qu'à celui des Laender provinciaux. Ce sont les composantes de la coalition qui changent. Ils ont commencé par des coalitions de chrétiens démocrates. Je n'essaierai pas de trouver d'analogie au Canada, mais les chrétiens démocrates, sont à droite, et les démocrates libres, qui sont à peu près au centre, pourraient être qualifiés de libéraux, avec un *p* minuscule, mais on peut difficilement transposer exactement; il y a ensuite les socialistes. A l'échelon national donc, vous avez eu une coalition centre droite au début, puis une grande coalition de la droite et de la gauche. C'est là la base du consensus national sur l'*Ostpolitik*, l'ouverture vers l'Europe de l'Est, le règlement des frontières. En dernier lieu, vous vous trouvez avec une coalition centre gauche. Ce qui est intéressant à l'échelon des Laender provinciaux, c'est que ces coalitions existent aussi, de sorte que la politique vient plus des partis que des instruments constitutionnels en tant que tels, et je crois que l'on peut exagérer le rôle du Bundesrat dans l'élaboration des politiques de l'exécutif si l'on sous-estime ce facteur de coalitions variables et de gouvernements de coalition.

Deuxième facteur qu'il ne faut pas négliger non plus, et je l'indiquais à un premier ministre provincial qui s'enthousiasmait beaucoup pour le Bundesrat, le système ferroviaire allemand, ces beaux trains où l'on vous sert le déjeuner en vous emmenant dîner dans la capitale nationale et qui vous ramènent le soir en vous servant le souper. Dans ces conditions, cette organisation peut évidemment avoir un rôle de direction très actif. Cela soulève des problèmes d'ordre géographique au

[Text]

that it is not a legislative institution; it is more an institution of executive policy. My feeling is that if this Committee wish to strengthen these aspects of our federation, it would be better to build on the existing First Ministers' conferences, institutionalize them, give them better support in related matters, which would not, of course, affect the possibility that you might still want to do something with the Senate.

• 1440

And this leads me to a very basic point I wish to make in relation to the Senate. I would have thought that this was the time not for weakening legislative institutions but for strengthening them, and I would be very sorry to see any legislative chamber disappear from our scene, the constitutional scene. I think one of the problems of the post-industrial society, particularly the western constitutions, has been the attrition of the legislative processes, and I would think this is the time to strengthen and not to weaken legislative bodies. The Senate has a role, the House has a role. You need to strengthen your committee structure. I think this is the big gap in twentieth century terms. You will remember I spoke earlier about redefining in late twentieth century terms the liberal democratic constitutional conceptions of governmental institutions of the nineteenth century and that is where the action should be.

I have put in my written brief the thought that if you change the Senate you should probably go over to direct popular election but it is only a thought. It would give more legitimacy to the Senate in a political sense. Somebody raised with me the issue, "Well, would you not have an Australian result in that case where a Senate rejects budgets and brings down governments?" This is true, I think, if you do not change the positive law powers of the Senate. The strange thing in our constitutional system—it is not so strange—is that as a matter of law the constitution is written. The Senate's powers are almost equal to those of the House but as a matter of constitutional custom it does not use these powers. If you elect the Senate and give it that extra legitimacy I think it is sensible to redefine the powers and something not dissimilar and not too far removed from what is proposed in the present constitution amendment bill would seem to me to have not too important a function for our continuing Upper House.

I am particularly taken by the suggestion for a review of executive appointments, not necessarily power to veto but to review. The power to hear is even more important than the power to say no. If you ask me for examples I will cite to you the nominations to the United States Supreme Court. The Senate can defeat them and has but what is much more important in the United States is the knowledge that a body is there with power to review and it may say no. It is surprising check on executive capriciousness at the nomination level and I would hope as a result of your deliberations somebody, whether it is the House Justice Committee or the Senate Justice Committee, will have the power to hear nominees for appointment to the Supreme Court, will be able to examine them, not necessarily to veto but simply to have the hearings.

[Translation]

Canada. Toutefois, et plus fondamentalement, il ne s'agit pas d'une institution législative mais, plus d'un organe exécutif. J'ai l'impression que votre comité souhaite renforcer ces aspects de notre fédération, il serait alors préférable de faire des conférences actuelles de premiers ministres de véritables institutions et de les mieux soutenir dans les questions connexes, ce qui n'empêcherait pas évidemment de faire quelque chose à propos du Sénat.

Et cela m'amène à une question touchant le Sénat qui me semble fondamentale. J'ai pensé en effet qu'il nous fallait non pas affaiblir les institutions législatives mais les renforcer, si bien que je serais tout à fait désolé de voir une Chambre législative disparaître de notre scène constitutionnelle. Un des problèmes de la société postindustrielle, et surtout dans les constitutions occidentales, est l'affaiblissement du processus législatif, et je pense qu'il est temps de renforcer et non d'affaiblir les corps législatifs. Le Sénat a un rôle; la Chambre aussi. Il faut renforcer votre structure de comité. Je crois qu'au vingtième siècle, c'est la lacune principale. Vous vous souvenez que j'ai déjà parlé de redéfinir en termes de notre époque les conceptions constitutionnelles démocratiques libérales des institutions gouvernementales remontant au dix-neuvième siècle. C'est, à mon avis, là qu'il faut agir.

J'ai indiqué dans mon mémoire que si l'on voulait changer le Sénat, il faudrait probablement envisager une élection populaire directe, mais ce n'est là qu'une idée. Cela donnerait en effet au Sénat une légitimité politique accrue. On m'a demandé si l'on n'aboutirait pas au résultat australien où le Sénat peut rejeter les budgets et renverser les gouvernements? C'est exact si l'on ne modifie pas les pouvoirs juridiques positifs du Sénat. Ce qui est étrange dans notre système constitutionnel—d'ailleurs pas tellement étrange—c'est que juridiquement parlant, la constitution est écrite. Les pouvoirs du Sénat sont presque égaux à ceux de la Chambre, mais traditionnellement le Sénat n'y a pas recours. Si, au contraire, vous éliez le Sénat et ajoutez ainsi à sa légitimité, je pense qu'il serait alors utile de redéfinir les pouvoirs pour arriver à quelque chose d'assez semblable à ce qui est proposé dans le projet de réforme constitutionnelle actuel.

Je serais particulièrement favorable à un examen des nominations à l'exécutif, pas nécessairement un pouvoir de veto, mais d'examen. Le pouvoir d'entendre est même plus important que celui de dire non. Si vous voulez que je vous donne des exemples, je vous citerai les nominations à la Cour suprême des États-Unis. Le Sénat peut les rejeter et l'a déjà fait, mais ce qui est beaucoup plus important aux États-Unis, c'est de savoir qu'il existe une institution impartie du pouvoir d'examen et de veto. C'est un contrôle surprenant des caprices de l'exécutif pour ce qui est des nominations, et j'espère qu'après vos délibérations quelqu'un, qu'il s'agisse du comité de la Chambre ou du comité sénatorial de la Justice, peu importe, sera imparti du pouvoir d'entendre les personnes choisies pour être nommées à la Cour suprême, que ce comité pourra les

[Texte]

It would avoid many of the criticisms which I think are a bit unfair to particular judges if it was not known that they were secret centralists or secret decentralizers before their appointment. Why not? You can read what they have written if they have written anything but you can hear them. This is a gap as I see it in the constitutional system and this part of the constitutional amendment bill, I think, is useful and helpful and in any case a good basis for discussion.

I promised to say something on the Court. The Court is very dear to my heart. The concept of a special constitutional court is very dear to my heart. I wrote a book on this. I addressed the German Constitutional Court in full session, the judges, on the role of the constitutional court, and this in their early days. I think it is the most perfect institution of constitutional control and, having said that, I am about to say that I do not believe it can or should be transferred to Canada at this time.

Constitutional change to be effective is a matter of organic growth and development on existing institutions and the German type special constitutional court or even the Yugoslav one which is modelled on the German would represent a break with our constitutional evolution and for these reasons would present difficult problems that I think have not been foreseen by some who put the idea forward. I recognize, however, the dilemma because de facto our Court has increasingly become a constitutional court on the American model. In some respects perhaps executive power makes too free use of the court. There are cases where judicial self-restraint and executive self-restraint in referring great political *causes célèbres* to the courts would have helped our federal-provincial relations along.

I will not at this moment cite Canadian cases but I could cite this as a truism of constitutional law from the experience of the United States. One remembers the dread Scott decision which the great Chief Justice used, called one of the United States Supreme Court's great self-inflicted ruins, that it rushed to judgment and brought a civil war. It is a bit of an over-simplification about the origins of the civil war but it was not helpful. It was the sort of issue where the court could sensibly have made an ally of time and taken a few years. One raises the issue: do you have to decide a case tomorrow? I could cite you one of the great judgments of the Bundesverfassungsgericht where they took seven years to render judgment, but they knew that the problem was solving itself politically in the meantime.

• 1445

My last comments relate to what I have called ancillary changes. Some interesting ideas, some would say wild ideas are circulating about at this time, particularly in the West of Canada; proportional representation is being discussed. I think that very great Canadian J. V. Clyne is coming here, I think you said later this week, and Mr. Clyne is known to favour proportional representation.

[Traduction]

examiner, pas nécessairement mettre un veto, mais au moins tenir des audiences.

Cela éviterait bien des critiques qui me semblent assez injustes à l'égard des juges en question. Pourquoi pas? On peut bien lire ce qu'ils ont écrit, mais jusqu'ici on ne peut les entendre. C'est à mon avis une lacune de notre système constitutionnel et je crois que cette partie du projet de loi de réforme est utile et sert en tous cas de bonne base de discussion.

J'ai promis de dire quelque chose à propos de la Cour. Celle-ci m'est en effet très chère. L'idée d'une cour constitutionnelle spéciale me plaît beaucoup. J'ai d'ailleurs écrit un livre à ce sujet. J'ai pris la parole devant la cour constitutionnelle allemande assemblée, les juges, et je leur ai parlé du rôle de la cour constitutionnelle et ceci, au début. Je crois que c'est l'institution de contrôle constitutionnel la plus parfaite et, cela dit, je ne pense pas qu'on puisse pour le moment importer un tel système au Canada.

Si l'on veut que la réforme constitutionnelle porte, il faut la concevoir comme prenant racine dans les institutions existantes, et le type allemand de cour constitutionnelle spéciale ou même le type yougoslave qui prend modèle sur l'allemand représenterait un écart par rapport à notre évolution constitutionnelle, c'est pourquoi cela poserait des problèmes difficiles qui n'ont probablement pas été entrevus par certains de ceux qui ont avancé cette idée. Je reconnais toutefois qu'il y a un dilemme, car de facto notre cour s'est progressivement transformée en cour constitutionnelle de type américain. A certains égards, peut-être le pouvoir exécutif utilise-t-il trop librement la cour. Il y a des cas où le judiciaire et l'exécutif auraient pu s'abstenir de renvoyer les grandes causes célèbres politiques à la cour. C'eût été préférable pour les relations fédérales-provinciales.

Je ne citerai pas de cas canadien, mais je dirai que c'est un truisme du droit constitutionnel d'après l'expérience fournie par les États-Unis. On se rappelle la décision Scott du grand juge en chef que l'on a appelée une des grandes erreurs de la cour suprême des États-Unis puisqu'elle aurait provoqué une guerre civile. C'est peut-être simplifier les choses, mais il est certain que cela n'a pas aidé. C'est le genre de problème où la cour aurait bien pu faire attendre et prendre quelques années. La question est de savoir si telle cause doit être jugée immédiatement? Je puis vous citer un des grands jugements de la Bundesverfassungsgericht qui a pris sept ans avant de rendre un jugement, tout en sachant très bien que le problème se résolvait lui-même politiquement.

Mes dernières remarques portent sur ce que j'ai appelé des modifications accessoires. Quelques idées intéressantes, des idées saugrenues, disent certains, circulent un peu partout, et particulièrement dans l'ouest du Canada; on parle de représentation proportionnelle. Je pense que le grand Canadien qu'est J. V. Clyne doit venir ici cette semaine, il préconise justement la représentation proportionnelle.

[Text]

What I would say here is, it is an interesting idea. In those European countries where it is used, you rarely get clear majority governments; you are forced into a coalition government or consensus government. Opinions can vary on this, but my own opinion is that it is not such a bad thing. It would represent a break with our electoral traditions, so I suppose that is something you have to weigh, but it would get over the problem, which is one of the glaring facts of Canadian federalism, that you have provinces in which major political parties are unrepresented, even though they get a major share of the vote, and I think that is a pity. It might be healthy if Alberta had representatives from some other parties or if Quebec had more representation in numbers. I am not speaking obviously of the weight of the individuals, but of the numbers.

There have been several approaches to this and some have been made in terms of the House. If there is to be an elected Upper House, I think that is the system to use. It is the Australian system for elections to the Upper House and it is worth some examination, but I will not stress it as a major point.

The other area is this idea of the referendum, the initiative and the recall. Again, it is very popular at the moment in Western Canada. In a way it is related to this larger point that I was making, that the biggest constitutional problem, I think, in Canada, and certainly in Great Britain, in West Germany, and the Soviet Union, is the problem of man and the state and the developing of better controls on the controllers. The interest in the referendum reflects the interest in California's Proposition 13 and the taxpayers' revolt. I would say only that those who see the referendum as a panacea for all ills may be disappointed. It is not *tabula rasa*, the experience with the referendum. There is a good deal of constitutional literature available on the experience in other countries and one of the interesting conclusions is that it is a fairly conservative institution in operation.

One of the interesting things in both Australia and Switzerland where it is used very widely, is that voters are very conservative and, when in doubt, say no; so the referendum is almost always negative. I rather suspect that the more enthusiastic supporters of it in our community, would find similar results, if it were adopted as part of our institution. It is an interesting idea and it is a popular one and it does reflect, so far as it is accepted by the general public, this feeling that they want more control but, as I have suggested to you, there are other ways to do that too: a strengthened legislature, whether it is the House or Senate; a strengthened committee system based on the American model would do this; better administrative law apparatus; a specialized ministry of law tribunal. I said this 15 years ago and I think you did, Mr. Chairman, to the McRuer Commission: why not a Canadian *conseil d'état*? I think this avenue institutionally offers better prospects of success. It is possible it lies beyond the mandate of your Committee to suggest approaches of this sort, but I think they are more likely to be successful than the referendum which has just a touch of the simplistic in its formulation, but

[Translation]

Cela me semble en effet une idée intéressante. Dans les pays européens qui utilisent ce système, on obtient rarement de véritables gouvernements majoritaires; on a alors recours au gouvernement de coalition ou de consensus. Les avis varient à ce sujet, mais personnellement, je ne pense pas que cela soit tellement mauvais. Cela représenterait évidemment une rupture avec nos traditions électorales, si bien qu'il faut y réfléchir, mais cela résoudreait le problème évident du fédéralisme canadien, où dans certaines provinces, de grands partis politiques ne sont pas représentés, même s'ils obtiennent une part importante des voix, ce qui me semble dommage. Il pourrait être bon en effet que l'Alberta ait des représentants de quelque autre parti, ou que le Québec ait davantage d'autres représentants d'autres partis. Je ne parle évidemment pas d'individus, mais de nombres.

On a envisagé diverses méthodes notamment pour la Chambre. Si l'on doit en arriver à une Chambre haute élue, je crois que ce serait le système à utiliser. C'est le système australien pour les élections à la Chambre haute et il mérite d'être examiné, mais je ne pense pas que ce soit un point essentiel.

D'autre part, il y a cette idée de référendum, de l'initiative et de l'appel. Là encore, c'est une idée actuellement très populaire dans l'ouest du Canada. En un sens, c'est lié aux problèmes plus importants que j'évoquais tout à l'heure, à savoir qu'au Canada, et certainement en Grande-Bretagne, en Allemagne de l'ouest et en Union soviétique, il s'agit du problème de l'homme et de l'État, et d'une amélioration de la surveillance des contrôles. L'intérêt pour le référendum reflète l'intérêt manifesté pour la proposition 13 en Californie, dans le cas de la révolte des contribuables. Je me contenterai de dire que ceux qui pensent trouver dans le référendum la panacée de tous les maux, seront probablement déçus. Ce n'est pas du tout le cas. Il existe beaucoup de documentation constitutionnelle sur l'expérience menée dans d'autres pays, et une des conclusions intéressantes est qu'il s'agit là d'une institution assez conservatrice.

Il faut remarquer qu'à la fois en Australie et en Suisse, où l'on fait grand usage du référendum les électeurs sont justement très conservateurs et dans le doute, rejettent la proposition; ainsi les référendums sont-ils presque toujours négatifs. Je suppose que les plus enthousiastes de ceux qui préconisent le référendum au Canada devraient constater des résultats similaires. L'idée est intéressante et populaire, elle reflète en effet, dans la mesure où elle est acceptée par le grand public, le sentiment que l'on souhaite mieux contrôler. Mais comme je l'ai dit tout à l'heure, il y a d'autres façons d'y parvenir: un parlement plus fort, qui s'agisse de la Chambre ou du Sénat, un système de comités plus fort aussi, basé sur le modèle américain, un droit administratif révisé, un ministère spécialisé dans le droit constitutionnel. J'avais suggéré il y a 15 ans, comme vous, je crois, monsieur le président, à la Commission McRuer, d'instituer un conseil d'état canadien. Je crois qu'en effet cette voie serait préférable. Peut-être serait-ce dépasser le mandat de votre comité, ce de suggérer ce genre de méthode, mais je crois qu'elle donnerait de meilleurs résultats que le référendum qui semble un peu simpliste, pas parce qu'il

[Texte]

not in its reflection of a popular concern, with abstractness in government and remoteness in government and a feeling that it must be brought closer to the people. I hope this is something that the Committee could address itself to, at least in the context of the legislature and the executive in which I have raised it.

• 1450

This would complete my preliminary comments and I would be happy to respond to any questions on these points, or even on the other points which I understood from reading your minutes of last week you would prefer perhaps we did not emphasize too much, not because they are not important but you feel, and I think correctly, that you probably heard enough pro and con on these issues. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Professor McWhinney. I think one of the things that I perhaps should have mentioned, too, in introducing Professor McWhinney was that he has not only been active in a great many countries in the world but in a number of provinces in Canada. He taught for some considerable time at McGill where he was the Director of the Institute of Outer Space Law and during that period and later he was a member of the Gendron Commission. He has since been in the Province of British Columbia, where he is head of the Department of Political Science at Simon Fraser. Of course, my early acquaintance with him was during his period as Professor of Law at the University of Toronto. So he does have considerable experience of our country as well as of other countries.

The first name I have is Mr. Collette.

Mr. Collette: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to thank Professor McWhinney for his very articulate and knowledgeable presentation. Indeed, it has given me some hope in the mire of our deliberations of the last few months. Before getting to my basic question I would like to editorialize a little bit, if I can.

I think for the first time in many months I do not feel alone in my particular views on the constitution and the direction in which we should be heading. I would like to quote, Mr. Chairman, if you do not mind, for the record, the remarks of Professor McWhinney which I understand have been appended to today's proceedings. If not, I would like to read one particular sentence.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What is it that you are holding up, Mr. Collette? I think Professor McWhinney really dealt so substantially with text that we would not append that in addition but, if you want to quote a sentence, go ahead.

Mr. Collette: Yes, I would like to quote one sentence because I find it quite acceptable. On page 4 of Professor McWhinney's brief he said:

I have always been troubled by the claim of various Provincial Premiers to speak on behalf of the people of their Provinces in federal constitutional matters. Apart

[Traduction]

réflète le souci de la population de pallier au caractère trop abstrait et lointain du gouvernement, mais à cause de sa formulation. Enfin j'espère que le comité pourra se pencher sur cette question, au moins dans le contexte du Parlement et de l'exécutif.

Ce sont les seules remarques préliminaires que je voulais faire, et je serais heureux de répondre à toute question que vous voudriez me poser là-dessus, ou même sur d'autres points sur lesquels j'ai cru comprendre, après avoir lu les fascicules de la semaine dernière, que vous préféreriez que l'on n'insiste pas trop, non parce qu'ils ne sont pas importants, mais parce que vous estimez, et à juste titre je pense, que vous avez déjà entendu le pour et le contre. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur McWhinney. J'aurais probablement dû ajouter tout à l'heure en présentant M. McWhinney qu'il est extrêmement actif non seulement dans bien des pays du monde, mais également dans plusieurs provinces canadiennes. Il a enseigné pendant assez longtemps à McGill où il était directeur de l'institut du droit de l'espace extra-terrestre, tout en faisant partie de la Commission Gendron. Depuis, en Colombie-Britannique, il est chef du Département de science politique à Simon Fraser. Il est évident que, moi, je l'ai connu lorsqu'il était professeur de droit à l'Université de Toronto. Il connaît donc aussi très bien notre pays.

Je donne d'abord la parole à M. Collette.

M. Collette: Merci beaucoup, monsieur le président. Je remercie d'abord le professeur McWhinney de cet exposé si érudit et bien structuré. Vraiment j'ai un certain espoir quand je considère toutes les délibérations que nous avons eues ces derniers mois. Avant de passer à ma question fondamentale, j'aimerais, si vous le permettez, revenir un instant sur le texte.

Je crois que pour la première fois depuis des mois j'ai trouvé quelqu'un qui partageait mon point de vue quant à la constitution et à l'orientation que nous devrions prendre. J'aimerais, monsieur le président, citer, si vous n'y voyez pas d'inconvénients, un passage du professeur McWhinney. Je crois d'ailleurs que le mémoire a été annexé à nos délibérations d'aujourd'hui, n'est-ce pas? Sinon, je vais relire une phrase en particulier.

Le coprésident (M. MacGuigan): Qu'est-ce qui se passe, monsieur Collette? Je crois que le professeur McWhinney a véritablement repris tout son texte, il est donc inutile de l'annexer, mais, si vous voulez, vous pouvez citer une phrase.

M. Collette: Oui, il y en a une en particulier qui me semble parfaitement appropriée à la page 4:

J'ai toujours été intrigué que divers premiers ministres provinciaux prétendent parler au nom des ressortissants de leur province en matière de constitution fédérale.

[Text]

from the fact that Provincial Premiers, at least the present group, may have no electoral mandates for that purpose, what does it do to the claims of the federal Members of Parliament from any Province?

It poses the point that I made and others made in this Committee a few weeks ago. Taking perhaps a little bit of licence from Professor McWhinney's ad hoc comments today in talking about the Bundesrat, he described it as a conclave of princely rulers. I would submit, Mr. Chairman, that one of the basic problems facing this country today is that our provincial Premiers do behave as princes or as potentates of other autonomous states. I think it is high time that Canadians realized this attitude on the part of the provinces and their governments has a great deal to do with the revision in Canada today. I am very grateful for Professor McWhinney giving us the opportunity to look at this particular aspect of federal-provincial relations, if you want to call it that.

Coming to my question, on page 3 Professor McWhinney states that he would like to see the Senate elected. Some people from newspapers and certainly some members of Parliament have proposed the idea of a double vote at federal elections, where you would vote for the particular candidate for the House of Commons and then you would exercise a second vote for a party preference. The Senators, if you would call them that, could then be filled by means of party lists. I think this is a fantastic idea in terms of revitalizing our party structures in the country and making perhaps annual conventions or biennial conventions of political parties very relevant to the political process in having those people who are unwilling for one reason or other to submit themselves to individual elections in constituencies submitting themselves to elections from within the party for nomination of a list.

I would like to ask Professor McWhinney is this what he had in mind when he talked about a direct election of the Senate?

• 1455

Professor McWhinney: I was thinking particularly of the simplest form of direct election which is either the American or the Australian system. The American Senate has very few senators, as you know, from each state, only two, and normally only one is elected in any electoral period. The Australian Senate has ten senators from each state or province of whom half retire at any election and they apply the proportional representation system, and it does mean that every state delegation has three, if we make an easy right-left division, each province has three from one group of parties and two from the others. So you do get representation of all the political parties and, of course, narrow majorities which sometimes are against the government. That is why I stressed limiting the powers of an Upper House that might be legitimated by this system.

But we are getting into the issue then of the proportional representation. I felt your question raised the issue too of whether the Lower House could not be constituted on some such basis, and the answer is that this is basically the West German system where half the members represent, as you

[Translation]

Outre que les premiers ministres provinciaux, au moins actuellement, n'ont peut-être pas de mandat électoral à cette fin, que fait-on alors des députés fédéraux venant de ces provinces?

C'est ce que, comme d'autres, je disais ici il y a quelques semaines. M. McWhinney a tout à l'heure qualifié le Bundesrat de conclave de distingués dirigeants. Or, monsieur le président, un des problèmes fondamentaux de notre pays aujourd'hui est que nos premiers ministres provinciaux se comportent justement comme des princes ou des potentats d'autres États autonomes. Je crois qu'il est grand temps que les Canadiens s'aperçoivent que cette attitude des provinces et des gouvernements provinciaux explique beaucoup la révision constitutionnelle actuellement en cours. Je suis donc très reconnaissant au professeur McWhinney de nous avoir ainsi donné l'occasion d'envisager cet aspect particulier des relations fédérales provinciales.

Pour en revenir à ma question, à la page 3, le professeur déclare qu'il aimerait que le Sénat soit élu. Certains journalistes et évidemment certains députés ont proposé l'idée d'un double vote aux élections fédérales, par lequel on voterait pour le candidat à la Chambre des communes d'une part et dans un second scrutin pour le parti de son choix. Les sénateurs, si on les appelait ainsi, seraient alors choisis dans des listes de parti. Je crois que ce serait une idée extraordinaire qui revitaliserait notre structure de parti et ferait des congrès annuels ou biennaux des partis politiques un élément intrinsèque du processus politique, puisque ceux qui ne souhaitent pas, pour une raison ou pour une autre, se soumettre à des élections individuelles dans leur circonscription, se soumettraient aux élections au sein du parti pour figurer sur une liste.

Le professeur McWhinney pourrait-il me dire si c'est à cela qu'il pensait lorsqu'il parlait d'une élection directe du Sénat?

M. McWhinney: Je pensais notamment au système électoral le plus simple, à savoir le système américain ou le système australien. Comme vous le savez, le Sénat américain compte très peu de sénateurs, deux par État, et d'ordinaire, un seul est élu à la fois. Le Sénat australien comprend dix sénateurs de chaque État ou province, la moitié des sénateurs quittant leur poste lors de chaque nouvelle élection. On applique le système de la représentation proportionnelle et, en faisant une simple division entre la gauche et la droite, on peut dire que chaque province a trois sénateurs d'un groupe de partis et deux de l'autre. Ainsi, les partis politiques sont représentés; il peut bien sûr y avoir de faibles majorités opposées parfois au gouvernement. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté sur l'obligation de limiter les pouvoirs d'une chambre haute qui pourrait être créée en vertu de ce système.

Nous en arrivons donc au problème de la représentation proportionnelle. J'ai cru comprendre que vous vouliez également savoir si la chambre basse ne pourrait pas être formée de cette manière; à ce propos, regardons le système ouest-allemand où la moitié des députés représentent comme vous des

[Texte]

members do, single-member geographical constituencies scattered throughout the country but the other half are on a list drawn up by each of the political parties. If one party gets 50 per cent of popular vote then it files 50 per cent of this group of list-elected members and it runs down its own list. If a party gets 5 per cent of the vote, which is the minimum to participate under German law in this system of list allocation, it gets 5 per cent of the list seats and so on.

This can work very easily, I think it works very well in Germany. I think it is a better system than ours but the consequence is small majorities in the House and probably the necessity for coalition governments if you have more than two parties. The Germans live quite easily with this. It would change our system somewhat and it might take a little getting used to but in what I would call the representativeness of members and the wider range of people. I remember this from my Quebec days when several of my now very distinguished friends were approached by various parties for running, their answer was really that with their position they could not afford to run in the single-member geographical constituencies but they would be available in West Germany or any of the list countries.

There is no question that you would get a more broadly based House and some very interesting people but it would affect your governments because I think the consequence is almost certainly small majorities and when there are more than two parties the necessity for coalition governments. Many Canadian and Commonwealth political science and constitutional lawyers are against coalition governments. I am not but at least it has to be recognized it would be a consequence.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, as a point of clarification, I really was not advocating the Lower House German system applied to our House of Common. I was really trying to draw the example of the system and apply it to both the Senate and the House where the proportional aspect would be in the Upper Chamber where you would have that other legislative function. I think it is fair to comment—Professor McWhinney will probably agree I would think—that assigning a fixed number of senators per province would be unacceptable in the Canadian context especially with the linguistic divisions in the Province of Quebec, for example; this would not be acceptable to the majority of Canadians. There would have to be some weighting based on population.

Finally, Mr. Chairman, I would just like to ask Professor McWhinney whether or not he supports the abandonment of the present absolute veto of the Senate to some form of suspensive veto? Is that what you are getting at? On page 3 you talk about:

The proposed new powers for the federal Senate, proposed in the Constitutional Amendment Bill, 1978, seem in this regard, to be sensible and useful in a constitutional sense.

[Traduction]

circonscriptions géographiques, alors que l'autre moitié des députés provient d'une liste établie par chacun des partis politiques. Si un parti obtient 50 p. 100 des voix aux élections, il obtient 50 p. 100 des sièges destinés aux députés inscrits sur les listes. Si un parti obtient 5 p. 100 des voix, le minimum qu'exigent les lois allemandes pour pouvoir bénéficier de ce système de liste, il obtient 5 p. 100 des sièges prévus pour les députés inscrits sur les listes, et ainsi de suite.

Ce système peut fonctionner fort facilement, et je pense qu'il fonctionne très bien en Allemagne. Je pense qu'il est meilleur que le nôtre, mais il peut amener de faibles majorités à la Chambre, et par voie de conséquence la formation de gouvernements de coalition si le nombre des partis est supérieur à deux. Le système fonctionne donc fort bien en Allemagne. Peut-être nous faudrait-il quelque temps pour nous y habituer, mais je pense qu'il permettrait d'assurer une meilleure représentativité. Quand j'étais au Québec, plusieurs de mes amis, qui sont maintenant des personnages fort distingués, avaient été invités à se présenter aux élections, au nom de divers partis politiques. Ils avaient répondu que, compte tenu de leur position, ils ne pouvaient se permettre de se présenter à des élections dans des circonscriptions, mais qu'ils auraient été disponibles s'il y avait eu un système à l'allemande, avec des listes.

Il est évident que la représentativité serait beaucoup mieux assurée à la Chambre, qu'on y retrouverait des personnes extrêmement intéressantes, mais, bien sûr, ce système pourrait entraîner de faibles majorités et, s'il y avait plus de deux partis, cela exigerait la formation de gouvernements de coalition. Beaucoup de spécialistes de la science politique et du droit constitutionnel tant au Canada que dans les divers pays du Commonwealth sont contre les gouvernements de coalition. Ce n'est pas mon cas, mais je dois au moins reconnaître que ce pourrait être une conséquence du système auquel je viens de faire allusion.

M. Collenette: Monsieur le président, j'aimerais obtenir quelques éclaircissements. Je ne me suis pas fait le défenseur du système allemand d'élections à la Chambre basse et je n'ai pas voulu proposer un tel système pour notre Chambre des communes. Je voulais simplement donner un exemple d'utilisation d'un système de représentation proportionnelle à la Chambre haute. Je pense que M. McWhinney conviendra probablement avec moi qu'il serait inacceptable, dans le contexte canadien, de prévoir un nombre fixe de sénateurs par province, compte tenu notamment des divisions linguistiques au sein du Québec; la majorité des Canadiens n'accepterait pas un tel système. Il faudrait prévoir un système de pondération fondé sur le nombre des habitants.

Enfin, monsieur le président, j'aimerais demander à M. McWhinney s'il approuve la suppression du droit de veto absolu dont le Sénat jouit actuellement et son remplacement par une certaine forme de veto suspensif? Est-ce à cela que vous faites allusion, à la page 3, lorsque vous déclarez:

Les nouveaux pouvoirs que l'on prévoit conférer au Sénat fédéral aux termes du projet de loi sur la réforme constitutionnelle, 1978, semblent à ce propos tout à fait raisonnables et utiles, d'un point de vue constitutionnel.

[Text]

Are you really accepting the proposal in Bill C-60 for suspensive veto as opposed to the present absolute veto?

Professor McWhinney: Yes.

• 1500

One of these anomalies is that an appointed Upper House has been very reluctant, timid perhaps, about using its positive law powers. This is one of the strange things, in a positive law of powers, that the Senate's powers are almost identical, almost, to those of the House and yet the phenomenon of our time is that the Senate does not use its powers, perhaps because it accepts as a historical proposition that an appointed house should not compete with a democratically elected lower house. But the Constitutional Amendment Bill, it seemed to me, by reducing the positive law of powers of the House and stating new and lesser ones, will in fact encourage the Senate to use them to the full. My expectation would be, if this bill goes through, the Senate will start using its powers. Perhaps the Senate should have been less reluctant even in the past to use its powers. The attrition of those Senate powers, though, has occurred through the self-restraint of the Senate itself. In my view, though, you do not need the power to defeat a measure. The big function of a legislative body is the ventilation of concern of our hastily drafted legislation or the pointing out of what are thought to be errors, and if the Senate would use a suspensive veto, I would think it would be a healthy addition to our constitutional system. What is rather sad is that the Senate does not use its powers perhaps as fully as it might, and I think this is a reaction against the principle of a nonelected house exercising powers at this time. In a way they are interpreting Bage'hot more literally I suppose than Bage'hot himself would interpret himself if he were alive today.

Mr. Collenette: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Collenette. Mr. Brewin will be the next questioner, followed I think by Mr. Lachance.

Mr. Brewin: Thank you, Mr. Chairman. Dr. McWhinney, I am going to ask you about one or two things that I do not think are mentioned in your notes, but knowing the breadth of your knowledge about constitutional matters, I would like your assistance on one or two points. I am particularly thinking about the Charter of Human Rights and the statement of aims. The Canadian Bar Association, in submissions that have caused some flurry about matters that perhaps are not necessarily crucial, or at least we are told that there were no changes made—but it detracted from some of the other things that they said, and one is that they said they were very much in favour of an entrenched constitutional Bill of Rights, and that seems to be followed by the charter that we have in Bill C-60. Am I right about that?

Professor McWhinney: Yes. I would have to say here that obviously, different constitutional lawyers have their prefer-

[Translation]

Êtes-vous véritablement en faveur du système de veto suspensif prévu au Bill C-60 et qui remplacerait le système actuel de veto absolu?

M. McWhinney: Oui.

Il y a, entre autres une anomalie en ce sens que la Chambre haute, dont les membres sont élus, a considérablement hésité à utiliser les pouvoirs qui lui ont été conférés. Ce qui est étrange, c'est que les pouvoirs du Sénat sont presque identiques à ceux de la Chambre, mais que le Sénat ne les utilise pas, peut-être parce qu'il accepte le principe selon lequel une Chambre dont les membres sont nommés ne devrait pas entrer en concurrence avec une autre Chambre dont les membres ont été élus par les voies démocratiques. Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle envisage une réduction des pouvoirs du Sénat; je pense que cela incitera le Sénat à en faire plein usage. Si le bill est adopté, je pense que le Sénat fera usage de ces nouveaux pouvoirs. Peut-être aurait-il dû moins hésiter dans le passé à utiliser les pouvoirs dont il jouissait. Ne les ayant pas utilisés, ils se sont en quelque sorte éteints eux-mêmes. Je pense cependant qu'il n'est pas nécessaire de disposer de pouvoirs permettant de s'opposer à des mesures législatives. Un organisme législatif a pour fonction essentielle de procéder à une ventilation des préoccupations que peuvent susciter des lois rédigées à la hâte ou de signaler les erreurs éventuelles; doter le Sénat d'un veto suspensif serait fort bon, à mon avis, pour notre système constitutionnel. Il est regrettable que le Sénat n'utilise pas ses pouvoirs aussi pleinement qu'il le pourrait; c'est une réaction, je pense, contre le fait que le Sénat est une Chambre dont les membres n'ont pas été élus. Les sénateurs interprètent Bage'hot plus à la lettre que lui-même ne se serait interprété s'il était encore parmi nous aujourd'hui.

M. Collenette: Monsieur le président, je vous remercie beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Collenette. Je donnerai maintenant la parole à M. Brewin, qui sera suivi, je pense, par M. Lachance.

M. Brewin: Merci, monsieur le président. Monsieur McWhinney, je vais vous poser une ou deux questions à propos de sujets auxquels on ne fait pas allusion dans les notes, mais, connaissant l'étendue de votre savoir à propos des questions constitutionnelles, j'aimerais faire appel à votre aide. Je pense notamment à la Charte des droits de la personne et à ses objectifs. L'Association du Barreau canadien a déposé des mémoires qui ont provoqué bien du remous, et surtout à cause de questions qui ne sont pas nécessairement essentielles; tout du moins, on nous a dit qu'aucune modification n'avait été apportée. Quoi qu'il en soit, cela a détourné l'attention d'autres points soulevés par les représentants de cette association qui ont, entre autres, signalé qu'ils étaient tout à fait d'accord pour que la déclaration des droits soit consacrée dans la constitution. Il semble que le Bill C-60 aille dans ce sens, n'est-ce pas?

M. McWhinney: Oui. Je dois dire que, bien sûr, les spécialistes du droit constitutionnel n'ont pas tous les mêmes préfé-

[Texte]

ences. I am not as persuaded of the need for an entrenched bill of rights as are some of my colleagues. I think if you need an entrenched bill of rights, you have a society in which civil liberties do not flourish, and to be frank, I have never really seen the argument against the usefulness of the Diefenbaker Bill. If you want to read back, I hate to quote myself as a very young professor but you will find an article in the *Canadian Bar Review* in 1960 and in 1958 in the *McGill Law Journal* by myself in company of one by Professor Laskin, as he then was, in which I expressed this view, that we have a country where civil liberties flourish and I do not think an entrenched bill of rights will make much difference but I have nothing against it. I could cite you very many countries in the world where there are entrenched bills of rights but where no civil liberties flourish. The constitutions are nominal and not normative, and this is one of the great problems of our age. Civil liberties, constitutional rights, are a matter of public attitudes in the end. But I may in this sense be too much a prisoner of this general concept of the organic nature of the relationship between law and society. A law cannot run very much in advance of the society. On the whole I do not think civil liberties are endangered in this country and I never have. So I have never been excited by the entrenched bill of rights idea but I have nothing against it.

• 1505

Mr. Brewin: You do not think it has a suitable educational value in a community like Canada composed of people coming from very different parts of the world.

Professor McWhinney: I think you get this in the schools anyway. I would make more the case for provincial bills of rights in that sense. I have always argued that the provinces perhaps needed to introduce them more than the federal government and one hoped increasingly that you would get an approximation of provincial bills, if you set out for a ten-province wide system of common bills of rights you would probably find agreement on 95 per cent of the things to go in it and you would find perhaps that the 95 per cent were operational.

I think that would have been a much more educational process than a federal bill. But I do not want to imply by this response that I am negative to what obviously is an aspiration of many of our citizens. I am just really saying that the law is meaningless without society and it is my experience that civil liberties flourish where the society is healthy; the positive laws are an act of supererogation, if you wish, when you have that societal attitude.

Mr. Brewin: You may be right although I must say I tend to another pole of thinking; in a country such as Canada the actual explicit entrenching of a bill of rights is useful both educationally and practically as in cases involving rights. I

[Traduction]

rences. Je ne suis pas aussi persuadé que certains de mes collègues du besoin de consacrer la déclaration des droits dans la constitution. Si ce besoin existe, cela veut dire que vous vivez dans une société où les libertés civiles ne se portent pas de la meilleure façon qui soit et, en toute franchise, je n'ai jamais vraiment compris ce que l'on avait contre le bill Diefenbaker. Je n'aime pas citer ce que j'ai écrit au début de ma carrière, mais permettez-moi de vous renvoyer à un article de la *Revue de l'Association du Barreau canadien* de 1960 et aussi à un article du *McGill Law Journal* de 1958, articles que j'ai rédigés en compagnie d'un certain professeur Laskin, c'était son titre à l'époque. J'y déclarais que, comme les libertés civiles se portent bien dans notre pays, il ne servirait à rien de consacrer la déclaration des droits dans la constitution; cependant, je signalais que je n'avais rien contre ce principe. Je pourrais vous citer un grand nombre de pays du monde où les déclarations des droits sont consacrées dans la constitution, mais où les libertés civiles ne sont pas très florissantes. Les constitutions sont nominales et non pas normatives, et c'est là un des grands problèmes de notre époque. En dernière analyse, les libertés civiles et les droits constitutionnels sont une question d'attitude du public. Mais, à cet égard, je risque peut-être de tomber prisonnier du principe général concernant la nature organique des relations entre le droit et la société. Le droit ne peut devancer de beaucoup la société. En général, je ne pense pas et je n'ai jamais pensé que les libertés civiles étaient menacées dans notre pays. Par conséquent, l'idée selon laquelle une déclaration des droits pourrait être consacrée dans la constitution ne m'a jamais vraiment intéressé, mais je n'ai rien contre.

M. Brewin: Vous ne croyez pas que cela ait une valeur éducative certaine pour un pays comme le Canada, composé de personnes venant de différentes parties du monde.

M. McWhinney: Vous l'obtenez dans les écoles, de toute façon. Dans ce sens, je serais plutôt en faveur de déclarations des droits provinciales. J'ai toujours prétendu qu'il appartenait plutôt aux provinces et non pas au gouvernement fédéral de les présenter et, de plus en plus, nous espérons obtenir quelque chose d'approchant d'une déclaration des droits provinciale. Si vous optez pour un système de déclarations des droits à l'échelle des dix provinces, vous obtiendrez probablement un accord sur 95 p. 100 des sujets qu'elles doivent contenir et vous vous rendrez probablement compte que ces 95 p. 100 étaient déjà en place.

A mon avis, ce procédé éducatif aurait été beaucoup plus sérieux qu'un projet de loi fédéral. Mais je ne voudrais pas que ma réponse soit prise comme étant une position négative face aux aspirations d'un grand nombre de citoyens. Je dis simplement que la loi n'a aucun sens sans la société et, d'après mon expérience, les libertés civiles prospèrent si la société est saine. Les lois positives sont des œuvres de surérogation, si vous le voulez, lorsque nous adoptons une attitude axée sur la société.

M. Brewin: Vous avez peut-être raison, même si je suis porté à penser différemment. Dans un pays comme le Canada, l'intégration réelle et explicite d'une déclaration des droits est utile sur le plan éducationnel et pratique à la fois, comme dans

[Text]

remind you that the provinces to which you look have been the ones that tried to pass the Press Relations bill in Alberta which gave authority to restrict the rights of Jehovah's Witnesses on freedom of religion and passed the Padlock Act in the Province of Quebec. Those are only three rather prominent examples that come to my mind where the provinces are not necessarily the sole or best guardians of rights.

Professor McWhinney: You would agree with me I am sure that in the cases you cited, the corrective action in community terms was taken under the existing constitutional system and was very effective and very immediate.

The point I was making really was rather the point the great Protestant theologian Niebuhr makes: it is his concept of truth riding in on the back of an era. There is a certain amount of trial and error, experimentation, that a society needs to go through and in some ways I think these cases would have been better handled provincially, just as I think some of the problems of the Quebec language legislation are better handled by Quebec courts. It seems to me a decision by Chief Justice Jules Deschênes, and he has given what I would consider—I have read three, four of his recent decisions—are among the great decisions of Canadian constitutional law on Bill 101 and Bill 22, and they come from Quebec and by a first-class francophone jurist. I think they are much more educational than the Supreme Court of Canada decision.

I was really making that point and I would not want to seem to be saying that I do not think the government or those other citizens' bosses who press for this part of the bill are wrong; I am just saying that my own emphasis over my own lifetime has been much more on the society and on action where possible from the local level rather than from the top. But I would accept your basic point that it is a worth-while project.

Mr. Brewin: Perhaps we are not very far apart because I certainly agree with you that no matter what codes and bills and charters and written constitutional documents you may have, it all depends upon the community being imbued with the spirit of these things. It only seems to me that perhaps in certain circumstances—I notice that even in Great Britain they are talking about a more or less broader bill of rights than they have had hitherto—it is a helpful instrument.

Professor McWhinney: Yes.

Mr. Brewin: I want to ask you one more question and it arises out of this. It always seemed to me that although it is perhaps to some degree pious generalities and aspirations, a very impressive document from the point of view of the world as a whole is the Universal Declaration of Human Rights which has received pretty fair acclaim although not, unfortunately, entire acceptance throughout the world. Once again the Bar Association came out with a proposal that stated, I think, the purposes of Canada should be a reference to Canada's international position. This is a double-barrelled question. Do you think in some reference, merely as an aim or objective to making real the universal declaration of human rights, it is

[Translation]

tous les cas où il est question de droits. Je vous rappelle qu'une des provinces dont vous parlez a tenté d'adopter un projet de loi sur les relations journalistiques en Alberta accordant le pouvoir de restreindre les droits des Témoins de Jéhovah dans la libre pratique de leur religion, et qu'une autre a adopté la Loi du cadenas dans la province de Québec. Voilà trois exemples assez frappants qui me viennent à l'idée prouvant que les provinces ne sont pas nécessairement les seuls ou les meilleurs gardiens des droits.

M. McWhinney: Vous conviendrez avec moi que dans les cas que vous citez, la mesure corrective et sociale a été prise, en vertu du système constitutionnel actuel; elle a été très efficace et très immédiate.

Mon argument reprend celui du grand théologien protestant Niebuhr: c'est sa notion de vérité qui chevauche notre ère. Une société doit faire certaines expériences, des essais et des erreurs. Je crois que, d'une certaine façon, ces cas auraient mieux été traités au niveau provincial comme certains problèmes de la loi sur les langues au Québec sont mieux étudiées par les tribunaux québécois. Il me semble qu'une décision du juge en chef Jules Deschênes, il a rendu ce que je considère être—et j'ai lu trois ou quatre de ses dernières décisions—les grandes décisions en matière de droit constitutionnel sur le Bill 101 et le bill 22. Ces décisions viennent du Québec, d'un juriste francophone de première classe. Elles sont certainement beaucoup plus éducatives que ne le serait une décision de la Cour suprême du Canada.

Voilà ce que je voulais prouver, je ne voudrais pas donner l'impression que je ne suis pas d'accord que le gouvernement ou les patrons des autres citoyens qui cherchent à obtenir cette partie du bill ont tort. Je dis simplement qu'au cours de ma vie, j'ai davantage songé à la société et aux mesures qui venaient autant que possible du niveau local plutôt que des échelons supérieurs. J'accepte, toutefois, votre idée de base qu'il s'agit là d'un projet valable.

M. Brewin: Nous ne sommes peut-être pas tellement éloignés l'un de l'autre. Je suis tout à fait d'accord avec vous, car, quels que soient les codes, déclarations, chartes et documents constitutionnels écrits qui existent, tout dépend de la collectivité qui s'imprègne de l'esprit même de ces choses. Il me semble donc que dans certaines circonstances—je remarque qu'en Grande-Bretagne même il est question d'une déclaration des droits plus ou moins élargie que la déclaration présente—ce serait un instrument utile.

M. McWhinney: Oui.

M. Brewin: Je voulais vous poser une autre question à la suite de cet échange. Il m'a toujours semblé, même si peut-être ce sont jusqu'à un certain point, des aspirations et des généralités pieuses, qu'un document très impressionnant sur le plan mondial est la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui a été acceptée assez généralement, mais malheureusement pas partout dans le monde. De nouveau, l'Association du Barreau a fait une proposition portant que les objectifs du Canada doivent faire mention de la position internationale du Canada. C'est une question à deux volets. Croyez-vous que ce soit vraiment un objectif ou un but visant à donner une certaine réalité à la Déclaration universelle des droits de

[Texte]

important to turn to those things in the bill of rights, particularly some of the economic rights concerned, and that it would be useful for us to aim in that direction and to invite the people of Canada to accept those aims as a useful purpose?

• 1510

Professor McWhinney: I think it would be probably encouraging to other countries. The problem of the universal declaration is of course that it has not been adopted by too many countries and it really is law in books and not law in action in so many even that have adopted it. I think this is the problem. You deal with, for example, something like the European convention on human rights and you find that this applies in countries that do not really need it because their constitutional courts are applying even more rigorous standards of civil rights than the European convention itself or the super national European institutions are doing. The problem of the universal declaration is of course the differing conceptions of what human rights are and the countries that most need it do not have it. So I think it would undoubtedly have some educational value to these other countries, if we adopted it. In our own terms, as I say, I do not think it goes beyond, in my view, what the common law imaginatively interpreted and applied through our courts as the law of Canada.

Mr. Brewin: I guess you would say the same with the recommendation of the Bar Association, that the Canadian constitution should include amongst its listing of the essential attributes of Canadian federalism a declaration declaring our desire to contribute to the peace and security and the general welfare of all mankind. I like to think of a statement of purposes with some inspiration and in the world today an inspiration would surely be turning our eyes outside our own jurisdiction and affirming our view, as a country, that we do want to contribute to the welfare of humanity as a whole. This is something I did not expect to see coming from the Bar Association, quite frankly, and now that it has come I am rather pleased with it.

Professor McWhinney: Yes, I imagine it was not one of the things that contributed to the consigning to the limbo of this report. It was a tactical error, I think, that caused the failure of the committee report of the Bar Association, because there are many imaginative aspects of the 133 resolutions, and only one of them was what defeated them.

Mr. Brewin: I could not agree with you more. I can end my questioning of you by saying I entirely agree with you, that it was most unfortunate, speaking in the name of the Canadian Bar as a whole, that certain controversial and perhaps totally irrelevant issues were raised which caused a furor far beyond what they deserved and obscured some of the very excellent things in the brief.

Professor McWhinney: I suppose it illustrates the point though that a constitution maker has to have a certain operational sense. I know that six months ago the Bar Association consulted various provincial committees, and I was a member

[Traduction]

l'homme, que ce soit important d'en tenir compte dans une déclaration des droits, surtout à cause des droits économiques en cause? Croyez-vous que ce soit utile pour nous que de nous engager dans cette voie et d'inviter les Canadiens à accepter ces objectifs comme étant un but utile?

M. McWhinney: Ce sera probablement encourageant pour d'autres pays. Le problème de la déclaration universelle découle du fait, évidemment, qu'elle n'a pas été adoptée par beaucoup de pays. C'est une loi dans les livres, mais non pas dans les faits, même dans beaucoup de pays qui l'ont adoptée. Voilà le problème. Si vous prenez, par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme, vous verrez qu'elle s'applique à des pays qui n'en ont pas vraiment besoin, étant donné que leurs tribunaux constitutionnels appliquent des normes de droit civil encore plus rigoureuses que n'en prévoit la convention européenne elle-même, ou que ne le font les institutions européennes supranationales. Le problème que pose la déclaration universelle résulte évidemment des conceptions différentes de ce que sont les droits de l'homme, et les pays qui en auraient le plus besoin ne l'ont pas. La déclaration aurait sûrement une valeur éducative pour ces autres pays, si nous l'adoptions. Autrement dit, je ne crois pas qu'elle aille plus loin que ce que le droit commun applique et interprète de façon imaginative dans nos tribunaux, en tant que loi du Canada.

M. Brewin: Je suppose que vous diriez la même chose de la recommandation de l'Association du Barreau, à savoir que la constitution canadienne devrait comprendre dans son énumération les attributs essentiels d'un fédéralisme canadien, une déclaration faisant état de notre désir de contribuer à la paix, à la sécurité et au bien-être général de l'humanité. J'aimerais y voir une déclaration d'intention bien inspirée. Dans le monde d'aujourd'hui, cette inspiration nous ferait certainement regarder à l'extérieur de notre propre juridiction, et affirmer qu'en tant que pays, nous voulons contribuer au bien-être de l'humanité tout entière. Très franchement, ce n'est pas quelque chose que j'attends, par exemple, de l'Association du Barreau. Je suis donc très heureux de voir que maintenant cela nous est présenté.

M. McWhinney: Oui; j'imagine que ce n'était pas une des choses qui ont contribué à reléguer ce rapport aux oubliettes. C'est peut-être une erreur tactique qui a provoqué l'échec du rapport du comité de l'Association du Barreau, car il y a bien des aspects intéressants dans les 133 résolutions, et un de ces aspects seulement est responsable de l'échec.

M. Brewin: Je suis tout à fait d'accord. Je termine mes questions en vous disant ceci: je conviens que ce fut bien dommage pour le Barreau canadien qu'il y ait eu cette controverse et que des questions qui n'étaient probablement pas du tout pertinentes aient été soulevées. Il y a donc eu une frénésie qui n'était pas du tout justifiée et, à cause de cela, certaines idées excellentes contenues dans le mémoire ont été passées sous silence.

M. McWhinney: Cela illustre bien que le rédacteur d'une constitution doit avoir un certain sens opérationnel. Je sais qu'il y a six mois, l'Association du Barreau a consulté divers comités provinciaux. Je faisais partie d'un de ces comités, et

[Text]

of such a committee, and warned them in March that if you put a resolution in on this thing you are probably going to be lost, because everybody will read that and everybody will forget the other one hundred or so other recommendations. And this is what happened. I do not think it shows a good sense of practical judgment to take a position on something that was not really necessary and that diverted attention from the main point. In other words, it was a somewhat secondary issue in the Canadian . . .

[Translation]

nous l'avons avertie en mars que si elle présentait une résolution à ce sujet, elle perdrait probablement, car tous ceux qui liraient le mémoire ne verraient que cela et oublieraient les quelque cent autres recommandations. C'est exactement ce qui s'est produit. Je ne crois pas que cela dénote un très bon jugement que de prendre position sur une chose qui n'était pas vraiment nécessaire. Je crois que l'attention a été détournée de l'objectif principal. Autrement dit, c'est en quelque sorte une question secondaire pour les Canadiens.

• 1515

Mr. Brewin: I could not agree with you more but I do not intend to throw their report away.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Have you finished? Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman, Dr. McWhinney. I want to go back to the general observation that you made at the outset of your remarks. My general impression was that you did not really feel that the constitution itself was at fault if any real conflict exists within the country today, and in fact I seem to draw the impression that you did not feel that there was any major or basic conflict within the country and that perhaps constitutional change as such is not a matter of real priority at this time. Am I wrong in assessing your comments in that way?

Professor McWhinney: No, you have stated very crisply and very clearly what I think is basically my approach. The constitution in my view is quite a good document. It is not the same document as in 1867. Any constitution that is living law changes as the society changes, and ours has changed dramatically since 1867, and, I noted the point, has changed even since November 15, 1976. In other words, it is a living document and it is perfectly capable of being accommodated, I think, to most of the stresses of our society. We might at a certain time, at a certain time, be faced with a situation, if there were a referendum voted in Quebec and a specific Quebec consensus that departed radically from the existing document, we might be faced with the issue—do you want to change the constitution? But the thing that I have been stressing also—and you know, I advised two Quebec premiers in a row and I do not think there is a clear consensus in Quebec over what it has desired in constitutional terms. In my forthcoming book, "The Constitution Quebec Problem," I have traced historically the evolution of the Quebec thinking on constitutional changes, even specific people, some of whom are now in high political places. They were professors and others before. There is no clear consensus there as to change. My basic point is, though, that as things now stand, the constitution, with a continuing imaginative adaptation, can serve our present needs. This is separate from the issue of modernization of administrative law and these sorts of processes, but most of the administrative law changes would occur outside the constitution itself. They would be part of the public law but not the constitution.

M. Brewin: Je ne dis pas du tout le contraire, mais je n'ai pas l'intention de rejeter carrément le rapport.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Avez-vous terminé? Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président. Monsieur McWhinney, j'aimerais revenir à une observation générale que vous avez faite tout au début. J'ai eu l'impression en gros que vous n'aviez pas vraiment le sentiment que le conflit réel qui peut exister au pays en ce moment serait dû à la constitution elle-même. Je crois même que vous ne ressentez pas qu'il y ait un conflit grave au pays et qu'en fin de compte, l'amendement de la constitution n'est vraiment pas urgent. Est-ce que je me trompe?

M. McWhinney: Non. Vous avez très clairement résumé mon opinion personnelle. A mon avis, la constitution est un document bien honnête. Elle est différente de celle de 1867. Toute constitution vivace suit l'évolution de la société et la nôtre a radicalement changé depuis 1867; elle a même changé depuis le 15 novembre 1976. Autrement dit, c'est un document plastique qui s'adapte parfaitement aux pressions et tensions de notre société. Peut-être qu'à un moment il nous faudra songer sérieusement à modifier la constitution, par exemple, si jamais les résultats du référendum au Québec nous y obligeaient ou si une majorité des Québécois prenait une décision tout à fait contraire aux documents actuels. Une chose que je veux bien souligner, c'est que j'ai servi de conseiller à deux premiers ministres du Québec de suite et j'ai toujours l'impression que le Québec ne sait toujours pas vraiment ce qu'il veut faire de la constitution. Dans le livre que je vais publier bientôt, intitulé: «The Constitution Quebec Problem», je refais l'évolution historique de l'idéologie québécoise au sujet de la constitution et de sa modification, et même l'évolution de la pensée de certains personnages, dont quelques-uns se trouvent en ce moment dans les hautes sphères politiques. Certains ont déjà été professeurs. La plupart ne s'entendent pas vraiment sur un amendement. Les choses étant ce qu'elles sont pour l'instant, la constitution actuelle peut continuer de répondre à nos besoins si on continue de l'adapter avec un peu d'imagination. C'est un peu différent de la remise à jour du droit administratif et de certaines institutions, mais de toute façon, la plupart des modifications qu'on aimerait apporter à ces secteurs peuvent se faire sans modifier la constitution même. Tout cela fait bien partie du droit public, mais non pas de la constitution.

[Texte]

Miss MacDonald: I guess that leads me to what I wanted to direct your attention to, and that is the fact that we are a different country than in 1867. There have to be different approaches to the way in which the country is governed. They are not necessarily dealt with in the constitution which we have had or recognized within that constitution. You dwell at some length on the situation in the province of Quebec, but there are those in this country, and I must say I am one of them, who feel that there are difficulties in other parts of the country which may not have to have major constitutional change but would have some change with regard to the way in which the structures of government are addressed. I wonder if you could tell me if you think there is, in your mind, anything that you have thought about or discussed that is causing tension in the country apart from the situation in the province of Quebec.

Professor McWhinney: Yes. In the sixties, I suppose I was one of the very rare academics to favour a decentralization in decision-making power. I think one of the strange things today is the thunder of people running ahead of me now to decentralize away almost to the vanishing point in some cases. What I am really saying is that I felt that the centralizing trend, which coincides with the acceptance of Keynesian economic ideas—Jacques Yvan Morin, who was then a professor and now Vice-Premier of Quebec, said at a certain point that Lord Keynes replaced Lord Watson as the father of the Canadian Constitution.

• 1520

It was the imperative of the world economic depression era and the wartime years to centralize economic decision making powers and I think that was historically right in its time. The constitution which had been decentralized by the Privy Council in judicial interpretation, from the eighteen-nineties up to that period, swung back again in the new centralizing direction. What I think became apparent in the sixties was that the process needed some arresting or some changing. My conclusion is that this is already occurring and I foresee just such a shift in the future.

The interesting thing about the constitution is that if it had been drafted in the nineteen-twenties or thirties it might have been different but at that period it is a politically very neutral document. This is one of the great advantages of a document drafted in the high period of the laissez-faire liberalism; it is neutral. It is politically not engaged and it facilitates this changing content being poured into the law of the constitution as the society changes. It is an astonishingly flexible document, it is as flexible, in a way, as the unwritten English constitution.

I would foresee, if you take it in periods of our constitution, the initial founding fathers' centralization up to the eighteen-nineties, then the Privy Council judicially created decentralization up to the depression, World War II era, the new centralization, it seemed to me what is emerging now is—the term was used in the sixties but not fully applied—a new form of co-operative decision making. The watertight compartments of powers do not really work today. What you have are

[Traduction]

Mlle MacDonald: Cela nous amène à ma question suivante, à savoir que notre pays n'est pas le même aujourd'hui qu'en 1867. On ne peut plus gouverner le pays de la même façon. La constitution n'a pas nécessairement prévu ces autres modes de gouvernement, et parfois même, ne les reconnaît pas du tout. Vous vous êtes un peu étendu sur la situation de la province de Québec, mais il y en a d'autres au pays, et je suis de ceux-là qui croient reconnaître des problèmes dans d'autres régions, problèmes qui ne seraient pas nécessairement réglés par une refonte de la constitution, mais qui pourraient tout de même être allégés par une modification des structures gouvernementales. A votre avis, y a-t-il autre chose à laquelle vous auriez réfléchi, qui pourrait créer des tensions au pays, et ce, en plus de la province de Québec?

M. McWhinney: Oui. Dans les années soixante, j'ai été un des rares universitaires à encourager la décentralisation du pouvoir décisionnel. Il est donc assez bizarre de voir maintenant tout un troupeau de gens se précipiter devant moi pour décentraliser, au risque parfois de faire tout disparaître. J'ai toujours cru que la tendance à la centralisation, qui coïncide avec l'adoption des conceptions économiques keynésiennes... Jacques-Yvan Morin, qui était alors professeur et qui est maintenant vice-premier ministre du Québec, a déjà dit que Lord Keynes avait remplacé Lord Watson comme père de la constitution du Canada.

C'est la dépression économique universelle et les années de guerre qui ont forcé la centralisation des pouvoirs décisionnels, et l'histoire a donné raison à cette décision. A partir des années 1890 jusqu'à cette période, le Conseil privé avait toujours interprété la constitution comme favorable à la décentralisation, puis à ce moment-là, il avait changé d'orientation pour revenir à la centralisation. Ce qui est devenu évident au cours des années 60, c'est qu'il fallait arrêter ce mouvement ou changer son cours. Je crois que cela a déjà commencé et je peux déjà prévoir un changement des orientations.

L'intéressant dans la constitution, c'est que si on l'avait rédigée au cours des années 20 ou 30, elle aurait été bien différente, mais finalement, elle était un document politique très neutre. C'est d'ailleurs l'un des grands avantages de sa rédaction au moment du grand laissez-faire, c'est qu'elle est neutre. Comme la constitution n'a pas de couleur, cela facilite sa modification au fur et à mesure de l'évolution de la société. Ce document est tellement souple et maléable, presque autant que la constitution britannique coutumière.

Si on étudie la constitution par période, on se rend compte que les Pères de la Confédération ont voulu centraliser jusqu'en 1890, puis jusqu'à la dépression et à la Seconde Guerre mondiale, le Conseil privé a, par des voies juridiques, amené la décentralisation, puis il y a eu à nouveau la centralisation. Et maintenant, on voit réapparaître une nouvelle forme de décisions en coopérative, expression employée au cours des années soixante, mais qui ne calque pas tout à fait la réalité. Les

[Text]

problems on federal-provincial terms demanding mixed decision making.

I referred obliquely in my written brief to one aspect of this, one of the most imaginative developments in federalism, it has almost been forgotten because of the attention on other matters; it is this Ottawa-Quebec agreement on immigration. That, in my view, is co-operative federalism in the best sense and it occurred in January of this year. A provincial minister asked me—from another province than Quebec—“Is that not a special constitutional status?” and I said, “Yes, it is in a way but it still makes good sense”. I said also, “It only remains special as long as it is only limited to one province. Why do you not ask for it yourself if you think it is useful to you?”

In the intervening time, several provinces have asked for a similar agreement. My understanding is they have them. Am I not correct? New Brunswick, Nova Scotia, I think, are two of the Atlantic provinces that have a similar agreement. I think that is good sense. That is co-operative federalism and this is the new style of federalism. I think one is near to a similar sensible mixed decision making conception of federalism in cablevision, although I think it was perhaps unfortunate that the Supreme Court decided that case. This was one of those areas where I would have said it would have been better if the Court had held off the decision.

So, I see the constitution changing all the time and I think this is part of any living constitutional structure, something I welcome.

Miss MacDonald: Surely, Dr. McWhinney, that is working within the constitution in the sense that immigration is one of the two concurrent jurisdictions. Quebec would have a certain latitude even under the present constitution to come to an agreement with Ottawa on what it would do in an area where it has some powers.

Professor McWhinney: I would hope so but when I was seeing it from the Ontario end of the late sixties, we did not get this response from the federal government. What I am saying is that there is a new spirit, it seems to me, and I think it is a good one.

Miss MacDonald: You are coming to an area, then, that in effect you rather eschewed to deal with in your paper when you were speaking to us and that is the question of—the division of powers. Immigration is one where there is concurrency, along with agriculture; these are the two. There have been suggestions that the conflict that exists and that many see as one of the reasons for the real tension and problems in Canada today, the intergovernmental conflict could best be resolved by a greater move towards concurrency—in other jurisdictions as well, whether it happens to be communications, as you mentioned, or other fields. Now that brings you back to dealing with the division of powers.

[Translation]

compartiments étanches du pouvoir ne sont plus aussi efficaces maintenant. Il n'y a de problèmes que pour les questions fédérales-provinciales, c'est-à-dire pour toutes celles où les décisions doivent être prises conjointement.

Dans mon mémoire, je fais une allusion voilée à cet aspect, l'une des interprétations les plus originales du fédéralisme, qu'on a un peu négligée, parce que notre attention était retenue ailleurs; il s'agit de l'entente entre Ottawa et Québec sur l'immigration. Voilà, à mon avis, le meilleur exemple de fédéralisme coopératif, qui s'est produit en janvier dernier. Un ministre provincial, pas du Québec, m'a demandé si cela ne correspondait pas à un statut constitutionnel spécial. Je lui ai répondu qu'il avait raison, mais que l'accord était bien logique. Et j'ai également ajouté que cela ne demeurerait spécial que tant et aussi longtemps qu'une seule province aurait une telle entente, et qu'il devait donc se demander si cela ne pourrait pas lui être également utile.

Depuis lors, plusieurs autres gouvernements provinciaux ont demandé à signer une entente semblable. Je crois qu'on le leur a accordé, n'est-ce pas? Il y a le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, et deux des provinces Maritimes qui ont déjà conclu une entente semblable. C'est tout à fait logique. Voilà ce qu'est le fédéralisme coopératif, le nouveau style de fédéralisme. On n'est pas loin de cette même conception logique du fédéralisme pour la télévision. Il est tout de même malheureux que la Cour suprême ait rendu un tel jugement. C'est l'un des cas où il aurait mieux valu que le tribunal réserve sa décision.

La constitution change donc constamment, et voilà qui est tout à fait souhaitable pour qu'on ait une structure constitutionnelle adaptable.

Mlle MacDonald: Ces ententes sont certainement conformes à la constitution, puisque l'immigration est l'un des deux domaines de responsabilité mixte. Même en vertu de la constitution actuelle, le gouvernement du Québec pourrait conclure une entente avec Ottawa dans tous les secteurs où il a quelques pouvoirs.

M. McWhinney: C'est à espérer, mais quand, à la fin des années 60, je voyais les choses du point de vue de l'Ontario, je puis vous dire que nous n'avons pas obtenu la même réponse du gouvernement fédéral. J'ai donc l'impression qu'il règne un esprit nouveau, et qui plus est, constructif.

Mlle MacDonald: Vous abordez maintenant un sujet que vous vous êtes bien gardé d'effleurer dans votre mémoire, et même dans votre exposé: le partage des pouvoirs. L'immigration et l'agriculture sont les deux secteurs où les responsabilités sont mixtes. Certains prétendent que s'il y a aujourd'hui un conflit, s'il y a des tensions et toutes sortes de difficultés au Canada, c'est à cause du conflit intergouvernemental qu'on pourrait sans doute régler en négociant le partage des pouvoirs pour d'autres domaines de responsabilité, qu'il s'agisse de communications, dont vous avez déjà parlé, ou d'autres encore. Ce qui nous ramène à la question de la séparation des pouvoirs.

[Texte]

• 1525

There cannot be a separation of the division of powers or dealing with the division of powers from dealing with the structures that have to handle them, and you did not address this really, I do not think, too clearly in your presentation. I want to ask you whether you would speak to that; that is whether or not you can really operate in a Phase I, Phase II approach, or whether or not you should deal with this question of concurrency as related to the institution.

At the same time I want to bootleg into there another question because it is related to both structures and powers, and that has to do with the federal-provincial conferences. You mentioned that "it is capable of further organic growth in its own right." That causes me some concern because I think it has had enormous growth over the last 20 years that interferes with or intrudes into the legislative jurisdiction of both the provincial legislatures and the Parliament of Canada. I want you to elaborate, perhaps, on how you see further organic growth of the federal-provincial conferences. What I see as coming out of that is a fourth tier of government, and if in effect you are right that one of the causes of concern in the relationship between man and state and his control over the government, then how is the average Canadian going to exercise control over yet another level of government which is perhaps of greater magnitude today than all the rest combined.

Professor McWhinney: Those are very good questions, if I may say so, and very much interrelated but I will take, if I may, the division of powers issue first. I think this is the hardest of issues to resolve because I do not think governmental powers lend themselves to definition anymore. You have a problem with the cablevision situation, and I understand that the objection to the Supreme Court decision is that cablevision is both an issue involving the medium and the message, and depending on whether you say it is the medium or the message, it becomes either provincial or federal. So the court decision which decided, as this did, in a very fine logical way in favour of one does not seem to me necessarily to produce sensible decision-making as an end result. I do not know of any way of defining cablevision as an abstract, a priori, constitutional power. I would say that this sort of exercise was possible in the laissez-faire state, but I do not think it is possible in the post-industrial society. I think you are in for years and years of drafting if you attempt to get finite definitions of respective constitutional powers. I think it is awfully difficult and in the end you are going to be back to a problem of interpretation.

In an abstract way you can say the solution to these federal-provincial conflicts is either changing the court or changing the constitution, but I do not think changing the constitutional division of powers is going to be the recipe. I think it is almost impossible. The correct answer in cablevision is that it requires both levels of government to co-operate. It requires, if you wish, diplomacy rather than judicial decision-making. And the merit that struck me—I made a comparative study of these three current problem areas since November 1976: one was this immigration area, one was cablevision, and

[Traduction]

On ne peut pas séparer la question de la répartition des pouvoirs de celle des structures du pouvoir, question que vous n'avez guère évoquée dans votre exposé. A votre avis, peut-on aborder ce problème dans le cadre des phases I et II, ou bien faudra-t-il les examiner en même temps?

Si vous le permettez, je voudrais également glisser une question touchant aussi bien aux structures du pouvoir qu'aux pouvoirs eux-mêmes, à savoir les conférences fédérales-provinciales. Vous avez dit notamment que celles-ci sont susceptibles d'une croissance organique propre. Je trouve cela d'autant plus inquiétant qu'au cours des 20 dernières années, leur expansion démesurée a empiété de plus en plus sur les prérogatives fédérales et provinciales. J'aimerais donc que vous nous expliquiez plus en détail ce que vous entendez par croissance organique future des conférences fédérales-provinciales. A mon avis, ce processus risque de donner naissance à un quatrième palier de gouvernement. Or, si vous avez raison de dire que les rapports entre les citoyens et l'État, et notamment la mesure dans laquelle les citoyens parviennent à contrôler l'État, sont une de nos préoccupations majeures à l'heure actuelle, la création d'un nouveau palier de gouvernement, plus omniprésent que tout ce que nous avons connu jusqu'à présent, ne pourra qu'exacerber la situation.

M. McWhinney: Ce sont là des questions fort intéressantes, mais si vous le permettez, je commencerai par la répartition des pouvoirs. Cette question est d'autant plus difficile à résoudre. Il n'y a plus moyen à l'heure actuelle de donner une définition claire des pouvoirs du gouvernement. En ce qui concerne la câblevision, par exemple, la décision rendue par la Cour suprême est critiquée ou approuvée selon que l'on considère que l'affaire porte sur le message ou son support, et partant, que l'affaire est du ressort provincial, ou fédéral. C'est pourquoi, bien que la décision rendue par la Cour suprême était parfaitement logique, j'estime néanmoins que les décisions qui en découlent laisseront à désirer. Il est impossible, à mon avis, d'inscrire la câblevision dans tel ou tel pouvoir constitutionnel. C'était peut-être possible à l'époque du laissez-faire, mais ce ne l'est plus guère dans la société postindustrielle. La définition claire et précise des pouvoirs constitutionnels respectifs exigerait des années de rédaction. Et même si on y parvenait, on se retrouverait toujours avec la question de l'interprétation.

La solution apportée aux conflits fédéraux-provinciaux finit donc par modifier la procédure judiciaire ou bien la constitution, alors qu'à mon avis, ce n'est pas en modifiant la définition de la répartition des pouvoirs telle que prévue à la constitution que l'on arrivera à résoudre les problèmes. En ce qui concerne la câblevision notamment, il faut que les deux niveaux de gouvernement coopèrent. C'est donc plutôt une question de diplomatie que de jurisprudence. Ainsi, j'ai étudié l'évolution de trois questions depuis novembre 1976: l'immigration, la câblevision et la taxe de vente. La personnalité des ministres

[Text]

one was the sales tax issue. Obviously personalities of the ministers, both federal and provincial, become crucial in this, but it seemed to me one could cite immigration as an example of successful problem solving—co-operative intergovernmental problem solving. Cablevision is a part of the way to success but for sales tax, it is just not so. My conclusion was I did not think the mixed constitutional provisions in immigration explained it; I think it was basically the problem-solving approach of the different personalities concerned, or perhaps it was the good fortune that immigration was not high profile at the time the two governments approached the decision.

• 1530

I think these are more diplomatic issues than anything else. They are called diplomatic skills rather than an abstract judicial decision, and that is one of the reasons why I expressed concern about the court decision. It is the sort of thing I would hope the executive will spare a court from if it can. Too many of these constitutional pieces are executive reference which better might not have been made.

On the related issues, you raised the issue of the dominion-provincial conferences and the way they are developing. I think it is good that the heads of state meet and that they do discuss concrete problems of this sort. The education area, for example, I think is probably an area that is best solved by provincial ministers discussing among themselves; it is predominantly a matter of provincial jurisdiction. But it does require, in my view, intergovernmental discussion. I would hope things like cablevision are on the agenda; the tax issue. I would say that our provinces do better in terms of these intergovernmental diplomatic arenas than they do in Australia or certainly in the United States. We have worked something out. I do not think it is a heavy bureaucracy yet. Who else would solve these problems? Would the courts? There is too much criticism of the courts. The provinces say the courts are loaded against us. There is something politically in the criticism; you will notice the reserves I have about the court even though I said I do not think we can go the way to the constitutional court, unfortunately. But how else would you solve them?

Miss MacDonald: But what I would like to know is where you work in the basic democratic principle of accountability.

Professor McWhinney: Well, the persons concerned are all elected and I suppose at a certain point there is enough public concern about their conduct they go out—if there is enough concern. They are more accountable now that they are being televised I think than they were before. Again one of these silent innovations in our constitutional system, I think televising of Parliament has been a shot in the arm to the democratic process. I think there is much more media attention than there was. If there is a tendency for these to be the princely conclaves, the Holy Roman Empire, we have democratized it, in my view, in a fairly satisfactory way. I tend to find out now what goes on at these meetings and I can criticize them and other people can, too.

[Translation]

occupant ces portefeuilles respectifs, tant au niveau fédéral que provincial, joue bien entendu un rôle essentiel. Cependant, la question de l'immigration constitue un exemple de la façon de s'y prendre pour résoudre ce genre de problème en faisant appel à la coopération intergouvernementale. La question de la câblovision est sur la bonne voie, mais on ne saurait en dire autant de la taxe de vente. L'heureuse conclusion de la question de l'immigration n'est certainement pas due aux dispositions constitutionnelles, mais bien plutôt à la façon dont les responsables s'y sont pris pour résoudre la question. Peut-être aussi est-ce dû au fait qu'à l'époque où la question s'est posée, l'immigration n'était pas un problème controversé pour les deux gouvernements intéressés.

Il s'agit à mon avis de réussites diplomatiques dans la mise en œuvre des moyens diplomatiques plutôt que juridiques, et c'est pourquoi je trouve la décision de la Cour suprême préoccupante. L'exécutif devrait, dans toute la mesure du possible, éviter de saisir les tribunaux d'affaires de ce genre.

Vous avez également évoqué l'évolution des conférences fédérales-provinciales. Les réunions des premiers ministres constituent bien entendu un fait positif, surtout lorsqu'ils se penchent sur des problèmes concrets. Ainsi, ces réunions de ministres constituent le moyen tout indiqué pour régler les questions de l'éducation qui relèvent essentiellement de la compétence provinciale, ce qui n'empêche qu'une discussion intergouvernementale soit utile. J'espère que la question de la câblovision sera également mise à l'ordre du jour, ainsi que celle de la taxe de vente. La collaboration entre les gouvernements de nos différentes provinces donne des résultats bien meilleurs que ce que l'on constate en Australie ou aux États-Unis. Pour le moment du moins, la bureaucratie n'est pas encore trop envahissante. Qu'est-ce qui nous donne à penser que les tribunaux obtiendraient de meilleurs résultats, d'autant plus qu'ils font l'objet de nombreuses critiques. Ces provinces prétendent que les tribunaux sont d'office contre elles, ce en quoi elles n'ont peut-être pas tout à fait tort. J'éprouve d'ailleurs moi-même une certaine réserve à l'égard des tribunaux et j'ai déjà dit qu'ils ne devraient pas être saisis des problèmes constitutionnels. Quelle autre solution proposez-vous?

Mlle MacDonald: Que faites-vous du principe fondamental de toute démocratie qu'est l'obligation de rendre des comptes?

M. McWhinney: Comme ces personnes doivent leur fonction au suffrage universel, les électeurs peuvent toujours leur retirer leur confiance. L'introduction de la télévision les rend plus directement comptable aux électeurs. La retransmission télévisée des débats des parlementaires ne peut que renforcer le système démocratique. S'ils ont jamais eu tendance à se prendre pour des conclaves princiers ou pour des descendants du Saint-Empire romain, ils ont dû maintenant revenir sur leurs illusions. Nous sommes mieux au courant de ce qui se passe au Parlement et nous pouvons ainsi les critiquer à bon escient.

[Texte]

Miss MacDonald: Two get televised and two hundred and ninety-eight do not.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We will have to move on now to the next . . .

Professor McWhinney: Did I miss your third question?

Miss MacDonald: No, no.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Our next questioner is Monsieur Lachance, vous avez la parole.

M. Lachance: Merci, monsieur le président.

Professeur McWhinney, je pense que vous parlez la langue française suffisamment bien pour que je puisse m'adresser à vous en français, sinon, je le ferai en anglais parce que je considère toujours que la traduction fait perdre les nuances nécessaires à la bonne compréhension des subtilités dans le débat constitutionnel.

Ceci dit, j'ai été fasciné par la saine logique et le pragmatisme avec lequel vous nous avez présenté votre propre démarche intellectuelle. Cela m'incitera peut-être quand je ne serai plus député, à me lancer dans l'étude du droit comparé. Il est toujours très intéressant de savoir ce que font les autres, pour éviter leurs erreurs et aussi pour éviter de tomber dans l'at-trape facile, le piège de vouloir imiter ce que font d'autres juridictions qui ont une tradition politique et une histoire différentes de la nôtre et un modèle qui peut être utile aux institutions démocratiques dans une autre juridiction. Je pense présentement au Bundesrat par exemple, qui n'est pas nécessairement celui qui répondra à nos propres besoins. A cet égard, votre expérience dans le domaine du droit constitutionnel comparé nous sera très utile. Et puisque plusieurs, que ce soit des parlementaires, des membres du Comité ou des témoins qui ont défilé devant nous ont souvent fait référence à l'expérience allemande en nous suggérant de l'imiter, sans peut-être ne pas toujours comprendre toutes les subtilités et les nuances du fonctionnement de cette institution-là. On ne comprend pas non plus les ennuis considérables que son importation, ici au Canada, dans notre système de parlementarisme britannique, pourrait créer au niveau des institutions fédérales. Je n'ai pas dit qu'il fallait nécessairement rejeter le Bundesrat. Je pense qu'il faut étudier cette question très attentivement avant de décider d'importer tel ou tel système de gouvernement ou tel ou tel organisme, mécanisme institutionnel, sans une étude approfondie de l'institution en question.

• 1535

Ceci dit, et pour faire suite aux questions qui vous ont été posées par M^{lle} MacDonald, vous semblez nous dire que la réforme constitutionnelle présente ne doit pas en être une qui soit globale. Je vais reprendre votre argumentation par l'autre bout.

Une des raisons pour lesquelles vous avez dit qu'elle ne pouvait être globale est que le fait d'imposer à un peuple ou à une société une nouvelle constitution *de novo* demandait de la part de ce peuple une propension au consensus qui, on le présume même si vous ne l'avez pas dit dans votre texte ou dans votre mémoire, n'existe pas présentement au Canada.

[Traduction]

Mlle MacDonald: Deux séances sont télévisées, alors que 298 ne le sont pas.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous allons maintenant passer au suivant . . .

M. McWhinney: Ai-je bien répondu à votre troisième question?

Mlle MacDonald: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je donne maintenant la parole . . . to Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman.

Professor McWhinney, I think you know the French language sufficiently well to enable me to talk to you in French; but if you do not, I will speak in English since it is my feeling that through translation there is a danger of missing those shades of meaning which are necessary to a good understanding of the subtleties of this constitutional debate.

I was fascinated by the logical and pragmatic way in which you explained your position. This might encourage me when I am no longer a member of this House to study comparative law. It is a good thing to know what others do, both to avoid repeating their mistakes or imitating the methods used by other jurisdictions based on different political traditions and histories. For instance, the methods used by the Bundesrat do not necessarily meet our own needs. Your knowledge in the field of comparative constitutional law should be very useful to us. The German experience has been held up to us as an example to follow, both by members of Parliament and by witnesses, even if they did not always understand the subtleties and details of the operation of the German system. Nor is it realized that importing such a model to Canada could give rise to considerable difficulties in our British Parliamentary System, particularly in relation to other federal institutions. I am not saying that we should necessarily reject Bundesrat idea. I think we should give a good deal of attention to the matter before deciding to import such and such a system of government or such and such an organization or institutional mechanism. It will be necessary to study in depth the institution involved.

Having said that, and to continue in the same vein as Miss MacDonald, I gather that you are saying that the present constitutional reform need not be an over-all one. Let us take your argument from the other end.

One of your reasons for saying that such a reform should not be a global one is the fact that imposing on a people or a society a new constitution can only be done when there is a general consensus among the population which, we are to presume, even though you did not say so in your statement, does not exist at the present time in Canada.

[Text]

En conséquence, il serait, selon vous dangereux et inopportun à ce moment-ci de vouloir imposer au peuple canadien une nouvelle conception constitutionnelle du fonctionnement du pays avant que ce consensus n'existe. Selon vous, ce consensus ne peut pas exister puisqu'il n'y a pas crise. Il n'y a pas eu de guerre, il n'y a pas eu « euphorie », pour employer vos propres termes, il n'y a pas d'euphorie négative ou positive. C'est à ce sujet que je voudrais vous poser une question.

Vous présumez qu'il n'y a pas de crise au Canada. Moi, de mon côté, je ne suis pas certain qu'il n'y en ait pas une. Bien sûr, ce consensus dont vous parliez n'est pas nécessairement aussi tangible qu'on pourrait l'espérer et, dépendant de quelle province ou de quelle partie du pays l'on provient, on identifie différemment ce consensus. Donc, il n'y a pas de consensus. Pourtant, comme député du Québec et comme Québécois, je sens très bien un malaise, un malaise très grave qui n'est pas nouveau, et dont la date fatidique du 15 novembre n'est qu'un symptôme, puisque ce malaise est présent dans la situation québécoise depuis au moins la deuxième guerre mondiale, et même avant, sous d'autres formes. Ce malaise peut-être être expliqué par ce que vous appelez « les problèmes d'identification des citoyens avec l'État dans une ère postindustrielle », mais je ne suis pas sûr que cela explique tout. Ne pensez-vous pas qu'un processus de reCanadianisation est nécessaire, pour les Québécois bien sûr puisque j'en suis un et que je ressens ce besoin, mais pour aussi l'ensemble des Canadiens, qui n'ont peut-être pas eu l'opportunité dans leur histoire de s'identifier à la *res publica* canadienne, ou aux institutions politiques canadiennes, mais qui ont eu tendance, la plupart du temps à s'en tenir à une identification régionale ou provinciale?

Pour ce faire, si on n'envisage pas une réforme globale, comment pouvons-nous essayer de répondre du mieux qu'on le puisse à ce malaise qui existe présentement et qu'il nous faudra résoudre, du moins dans une perspective québécoise, que ce soit avec le gouvernement présentement au pouvoir ou avec celui qui viendra après, nous l'espérons?

M. McWhinney: Oui. J'ai fait une distinction entre le problème constitutionnel canadien et le problème social canadien. Il y a une différence, il me semble. J'ai été lié à la résolution de ce problème du Québec d'une façon très intime. Il y a évidemment une crise sociale au Québec, mais on est en train de tenter de résoudre ce problème. En examinant la base rationnelle des deux lois linguistiques du Québec, le bill 22 et la loi 101, on s'aperçoit que l'on a tenté d'effectuer une révolution sociale au moyen d'une réforme linguistique. Car la conséquence du bill 22 et de la loi 101, est que le Québec est en train de devenir aussi français que la Colombie-Britannique, par exemple, est une province anglophone, ou anglaise. Les deux lois linguistiques du Québec sont en train d'effectuer un transfert évident du pouvoir économique, du pouvoir décisionnel.

• 1540

Cela, à mon avis, est une grande révolution. Et je me pose la question suivante: Est-ce vraiment là la racine du problème québécois? Je ne suis pas certain. Je prétends toutefois bien connaître les chefs des partis politiques québécois et il me

[Translation]

Consequently, you believe that it would be dangerous and inopportune to attempt to impose on the Canadian people a new constitutional conception of the functioning of the country at the present time before such a consensus comes into existence. In your view, this consensus cannot be a present reality since there is no crisis. There is no war, or state of "euphoria", to use your own term, either in a negative or positive sense. I would like to ask you a question about this.

Your assumption is that there is no crisis in Canada. I personally am not so sure that this is so. Of course, the consensus you refer to is not necessarily as tangible as one might hope and it might be identified in a different way from one province or region of the country to another. Thus, in fact there is no consensus. However, as a member of Parliament from Quebec and a Quebecker, I am very much aware of the serious malaise which is not new, the fatal date of November 15 is only symptomatic since this malaise has been present in the Quebec situation since the Second World War, at least, and even before that in other forms. This malaise may perhaps be explained by what you call "the identification problems of citizens with the state in a post-industrial era". But I am not sure that this explains everything. Do you not think that a process of reCanadianization is necessary, for Quebeckers, of course, since I am one and I feel this need, but for the other inhabitants of Canada who have perhaps not had the opportunity in their history to identify with the Canadian *res publica* or with Canadian political institutions but who tended, most of the time, to adopt a purely regional or provincial identification?

If we do not envisage a global reform, how can we best deal with this present malaise for which solutions will have to be found, at least from a Quebec perspective, whether it be through the government presently in power or the one which will follow it, we hope?

Professor McWhinney: Yes. I made the distinction between the Canadian constitutional problem and the Canadian social problem. I think that there is a difference. I was very closely involved solving the problem in Quebec. There is quite obviously a social crisis in Quebec but we are now in the process of solving that problem. When we look at the rational basis of the two language laws in Quebec, Bill 22 and Act 101, we realize that an attempt was made to effect a social revolution through a measure of language reform. As a consequence of Bill 22 and Act 101, Quebec is in the process of becoming as French-speaking a province as British Columbia is English-speaking, for example. The two language laws in Quebec are the means by which is being carried out an obvious transfer of economic and decision-making powers.

In my opinion, this is a great revolution. I wonder whether this is really the root of the Quebec problem. I am not certain. I know the leaders of the Quebec political parties quite well and it seems to me that there is not yet a consensus on the

[Texte]

semble qu'il n'existe pas encore de consensus sur la direction et même les buts de n'importe quel changement constitutionnel. Car enfin, si ces deux lois linguistiques, connaissaient une certaine réussite, il me serait alors pas nécessaire de faire de grands changements constitutionnels.

Je prétends pour ma part qu'une constitution ne peut pas transformer une société. Il existe toujours cette sorte de relation symbiotique entre le droit et la société, et si on en tient pas compte de cette relation symbiotique, on se trompe en s'engageant dans la voie des changements constitutionnels.

A condition qu'il existe un consensus québécois sur des changements précis, des changements constitutionnels, je peux vous assurer que les habitants de la Colombie-Britannique par exemple sont prêts à accepter, à mon avis, les changements qui correspondent à un statut particulier constitutionnel. A condition qu'il existe un consensus à Québec, et cela n'est pas le cas en ce moment. Car il se peut que cela ne soit pas nécessaire quand on aura digéré les changements sociaux effectués par le bill 22 et la loi 101. Je vous dis seulement qu'il faut attendre. Une fois qu'il y aura un consensus québécois, eh bien, on pourra négocier. A mon avis, cependant, il n'est pas utile de s'engager dans des changements qui correspondent à des opinions tout à fait floues et flottantes. Le Québec d'avant l'élection du parti québécois, et le Québec d'aujourd'hui, c'est complètement différent. Peut-on prévoir le résultat de ce référendum? Ce n'est pas possible en ce moment. C'est pour ces raisons que je suis optimiste quant à la possibilité de résoudre les problèmes sociaux de notre pays. Mais changer la constitution, si c'est nécessaire seulement; pour le moment, sauf dans le domaine des droits de l'homme et de l'état, il me semble que l'on n'a pas indiqué d'une façon suffisante la nécessité de faire un grand changement. Et en ce qui concerne les bills linguistiques du Québec, ces bills dépassent le domaine du droit constitutionnel. C'est étrange mais c'est la conséquence de la neutralité politique de notre charte de 1867. Sur ces grandes questions il n'y a pas de réponse constitutionnelle.

C'est un problème social et on peut faire beaucoup plus de chose avec des changements sociaux qu'avec des changements strictement constitutionnels. C'est mon avis en tant que constitutionnaliste. Cela n'exclut pas le fait d'avoir des décisions politiques comme réponses politiques à ce problème. Mais au niveau constitutionnel je dis que le temps n'est pas encore mûr pour des changements dans cette direction.

M. Lachance: Votre réponse est remarquablement précise pour une question qui était quand même difficile.

Une courte question corollaire maintenant, parce que dans les faits, en pratique et à court terme, ça nous touche directement. Vous avez recommandé dans votre mémoire que nous élargissions le champs d'action des conférences fédérales-provinciales pour en faire vraiment le forum privilégié de discussions au niveau de l'exécutif, sans transférer ce forum dans une deuxième chambre, par exemple.

[Traduction]

direction and the aims of any constitutional change. For, should these language laws be successful, it would no longer be necessary to make any great constitutional changes.

I am of the opinion a constitution cannot transform a society. There is always a sort of symbiotic relationship between law and society, and if one does not take this relationship into account, one may be misled along the path of constitutional amendments.

Provided there exists a Quebec consensus on precise constitutional amendments, I can assure you that the inhabitants of British Columbia, for example, would be willing, in my opinion, to accept the amendments corresponding to a particular constitutional status. This is on the condition that such consensus exists in Quebec and this is not the case at the present time. But such methods may not be necessary once the social changes accomplished by Bill 22 and Act 101 have been digested. All that I am saying is that we shall have to wait. Once there is a consensus in Quebec, then the negotiations can begin. I personally do not think that it would be useful to undertake amendments corresponding to very ill-defined and fluctuating opinions. Quebec, before the election of the Parti Québécois and present day Quebec are completely different. Can we predict the result of a referendum? This is impossible at the present time. It is for these reasons that I am optimistic about the possibility of solving the social problems of our country. But amending the constitution should only be done, if necessary; at the present time, with the exception of human rights and the state, I do not think that the need for undertaking great changes has been sufficiently demonstrated. As for the Quebec language bills, they go beyond the scope of constitutional law. This may seem strange, but it is the result of the political neutrality of our 1867 charter. There is no constitutional answer to such important questions.

We are dealing with a social problem and we can achieve much more through social changes than through strictly constitutional amendments. This is my opinion as a constitutionalist. This does not rule out political decisions as a political response to the problem. But at the constitutional level, I am saying that the time is not yet ripe for such changes.

Mr. Lachance: Your answer is remarkably precise for a question which was rather difficult.

A short corollary relating to a practical matter which concerns us directly. In your brief you recommended that we extend the scope of action of federal-provincial conferences to turn them into the special forum for discussions at the executive level rather than having their function filled by a second chamber, for example.

[Text]

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est votre dernière question, monsieur Lachance.

M. Lachance: Oui, c'est ma dernière question, monsieur le président, et je crois que la réponse sera très courte.

Étant donné cette absence de consensus partout au Québec et peut-être ailleurs aussi, et étant donné l'antagonisme qu'on retrouve régulièrement à chacune des conférences fédérales-provinciales entre les positions dites provinciales et les positions dites fédérales, comment, selon vous, pourrait-il y avoir à court terme un changement d'attitude de la part des deux niveaux de gouvernement, le provincial et le fédéral, qui ferait de ces conférences un véritable outil de progrès, de communication réelle entre les deux niveaux de gouvernement et de collaboration, surtout?

M. McWhinney: Un des grands problèmes, c'est que le gouvernement fédéral, de l'avis de quelques premiers ministres provinciaux, a deux options: l'option diplomatique, c'est-à-dire discuter à ces réunions des premiers ministres, et l'option judiciaire, c'est-à-dire renvoyer la question à la Cour suprême. Et on a peur de la Cour suprême.

A mon avis, il est préférable de résoudre ces problèmes, ces luttes constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces par la voie diplomatique au sein de ces réunions des premiers ministres. C'est une erreur, à mon avis, de laisser à la Cour suprême la responsabilité du processus décisionnel pour ces problèmes qui sont hautement politiques. C'est une erreur. On peut adopter la solution allemande, soit une cour constitutionnelle spéciale. J'ai dit que même si je favoriserais cette solution comme solution abstraite, c'était impossible, étant donné l'opposition du Canada aux changements proposés par l'Association du Barreau canadien. A mon avis, il faut que le gouvernement fédéral fasse preuve de plus de restrainte exécutive quand il soumet à la Cour suprême des choses qui font l'objet de grandes luttes politiques avec les provinces. Il est préférable de résoudre ces problèmes par la voie diplomatique à ces réunions.

Quand j'ai parlé, de temps à autres, à ces délégués, à ces ministres provinciaux, ils m'ont toujours dit: «On perd toujours devant la Cour suprême.» A mon avis, la solution au problème de l'immigration démontre un processus constitutionnel très efficace et très approprié à nos conditions et nos besoins.

M. Lachance: Merci, professeur McWhinney.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Lachance. Next is Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: Thank you. Professor, I would like to deal really with one point. Your discussion was very interesting on many topics such as the Second Chamber. The impression I get from sitting around these Committee hearings on the Second Chamber is that your dictum about consensus on constitutional change may prevail there because I do not get the impression that there is much consensus as to what we do with the Second Chamber but that view may change when we get into the discussions.

I want to question you just on one point really. It relates to something I do not think you have touched on verbally this

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It is your last question, Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Yes, it will be my last question, Mr. Chairman, and I think the answer will be very short.

In view of the lack of consensus, especially in Quebec and perhaps elsewhere, and the antagonism, regularly noticed at each of these federal/provincial conferences between the so-called provincial positions and federal ones, how do you see a short-term change of attitude coming about on the part of both levels of government so that the conferences can become an effective tool for progress, and real communication and collaboration between the two levels of government?

Professor McWhinney: One of the great problems is that some provincial premiers perceive the federal government as having two options: the diplomatic option, that is the discussions held at the First Ministers meetings and, the second option which is feared, namely, the judicial one, that of referring a matter to the Supreme Court.

I believe that it is preferable to resolve these problems, these constitutional battles between the federal government and the provinces, through diplomatic procedures at the First Ministers meetings. In my view, it is a mistake to hand over to the Supreme Court the responsibility for the decision-making process in issues of a highly political nature. This is a mistake. We might adopt the German solution, namely, a special constitutional court. I said that even though I was theoretically in favour of such a solution, it would be impossible in view of the opposition in Canada to the changes suggested by the Canadian Bar Association. In my opinion, the federal government must show more executive restraint in referring to the Supreme Court questions involving great political battles with the provinces. It is preferable to solve this problem diplomatically at these meetings.

In speaking from time to time with delegates and provincial ministers, I was regularly told: "We always lose before the Supreme Court". I thought that the solution to the immigration problem demonstrated the constitutional process at work in a very effective way, adapted to our conditions and requirements.

Mr. Lachance: Thank you, Professor McWhinney.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Lachance. Je donne la parole maintenant à M. Stanfield.

M. Stanfield: Merci. Je m'intéresse particulièrement à un point. Vous avez fait des observations très intéressantes sur divers sujets comme la deuxième Chambre. D'après les délibérations du Comité, j'ai l'impression que votre affirmation sur la nécessité d'un consensus pourra s'appliquer à la deuxième Chambre puisqu'il me semble qu'il manque un consensus à ce sujet. Cette impression pourra sans doute changer lorsque nous commencerons nos discussions.

J'ai seulement une question à vous poser. Vous n'y avez pas fait allusion lors de votre exposé oral cet après-midi mais la

[Texte]

afternoon and I noticed it in some of your written comments on Bill C-60. It relates to the qualification of the federal government as an institution. I am not now referring to the definition and the role of the Queen, that would be part of it, but I am rather referring to the attempt to codify the way the Cabinet and government works for example. You mentioned Bage'hot and Walter Bage'hot I think would probably roll over in his grave with this effort. You also mentioned that one of the merits of the British North America Act was its flexibility. The absence of qualification of the workings of Cabinet government, referring you to the works of learned academics such as yourself as to how it operates rather than referring to any particular statute or constitutional document, has always been considered one of the great merits of the unwritten constitution in that area.

I was surprised to see you rather somewhat describe this as a praiseworthy effort.

• 1550

It would be easier, I think you suggest for students to refer to the statute, that it will be clearer for them; they will get a better understanding as to how Cabinet government works, but is there not a very real risk that it will do away with one of the greatest advantages of our system to date, namely flexibility, and that we might find ourselves in a bit of a strait jacket, particularly in view of the difficulty we have had in this country in the past at least, and quite probably in the future, with amending the constitution? Do you really think it is a good idea to try to clarify the way Cabinet government functions, the relationship between the Cabinet and the legislature and all this sort of thing?

Professor McWhinney: With an organic constitution such as our own, which really is living law, it is operational. It is one of the 10 per cent or 15 per cent of constitutions of the world where there is a sufficient correspondence between the law and books, and the law and action to say it is operational. With a constitution such as our own I wonder whether it is worth the enormous effort and time and expert knowledge to try to codify practices that have evolved anyway, and which are well-known and on which you people are much more expert than the professors.

If you look at the BNA Act itself, you will notice the parts that have codified constitutional practice or the parts that are most sadly out of date. Look at the Office of the Governor General, for example. That is there because, of course, in addition to its Canadian elements, it is the paternalistic Victoria element. We were part of the colonial empire, and this was put in to educate the colonial citizens, but it is out of date. Because the Office of the Governor General has evolved, the Cabinet office is continually evolving.

When you set down the working aspects of a living constitution, you are already out of date by the time you have done it, and I question really whether it is necessary. Executive governments are changing all the time. The Senate has changed in the way I mentioned; the Senators do not exercise the

[Traduction]

question figure dans votre exposé écrit sur le Bill C-60. Il s'agit de la description du gouvernement fédéral en tant qu'institution. Je ne parle pas ici de la définition et du rôle de la reine, cela en ferait partie mais, je pense plutôt à l'effort de codifier la façon dont le Conseil des ministres et le gouvernement fonctionnent, par exemple. Vous avez mentionné Bage'hot et je crois que Walter Bage'hot frémirait dans sa tombe devant l'effort que cela exige. Vous avez également dit que l'un des avantages de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était sa souplesse. On a toujours estimé que la constitution non écrite offrait un grand mérite de ne pas préciser comment devait fonctionner le gouvernement par le Conseil des ministres, et les érudits comme vous-même parlent de la façon dont le gouvernement fonctionne dans les faits sans faire allusion à un statut ou à un document constitutionnel particulier.

J'ai été surpris que vous trouviez cela un avantage.

Vous avez dit je crois qu'il serait plus facile et plus clair que les étudiants se rapportent à la loi; et qu'elle les éclairera sur le fonctionnement du Cabinet. Mais ne pensez-vous pas que cela risque de supprimer l'un des grands avantages de notre système, à savoir sa souplesse? Cela ne risque-t-il pas de nous placer dans une situation délicate, compte tenu des difficultés que nous avons eues par le passé et que nous aurons sans doute encore à l'avenir pour amender la Constitution? Pensez-vous qu'il soit bon de faire toute la lumière sur la façon dont le Cabinet fonctionne et sur les relations qui existent entre le Cabinet et les législatures?

M. McWhinney: Notre Constitution est réellement un organisme vivant, et elle fonctionne très bien. Elle fait partie des dix ou quinze pour cent des constitutions dans lesquelles la loi et les textes correspondent. Dans le cas d'une constitution comme la nôtre, je me demande s'il est utile de consacrer tant d'efforts, tant de temps et d'expertises à la codification de pratiques qui, de toute façon, ont évolué, qui sont bien connues et qui sont bien plus familières à des gens comme vous qu'à des professeurs.

Dans le cas de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même, vous remarquez que les parties qui portent sur la codification des pratiques constitutionnelles sont celles qui sont les plus dépassées. Prenez par exemple le poste de Gouverneur général. À l'exception des éléments canadiens qui en font partie, cet organisme symbolise le paternalisme de l'époque victorienne. Le Canada faisait alors partie de l'empire colonial et ce poste a été créé pour informer les citoyens des colonies. Aujourd'hui il n'a plus de raison d'être. C'est précisément parce que le bureau du Gouverneur général a évolué que le bureau du Cabinet évolue aussi.

À partir du moment où vous voulez codifier les pratiques d'une constitution, vous êtes d'ores et déjà dépassés par les événements; je me demande donc si cela est nécessaire. Le pouvoir exécutif change tout le temps. Le Sénat a changé de la façon que j'ai décrite; les sénateurs n'exercent plus le pouvoir

[Text]

undaunted power they had, to reject outright bills passed by the Lower House. The custom is there; the convention is there, and it is the sign of a living constitution that that is going on, and the people know it is. So I really question the necessity for a good deal of these measures. It is said—I said it myself in a newspaper article—that perhaps this represents the French aspects. I was not saying French Canadian, but French in the sense of the Cartierian aspects of the Prime Minister's own thinking. There is a tendency in European civil law constitutions, and particularly in those of Latin countries, to set these down. If you look at the Fifth Republic when this issue was faced and ask what would have happened if Giscard d'Estaing was presented with a Prime Minister of a different political party than his own—De Gaulle envisaged the Fifth Republic as always having this correspondence of the presidential executive and the Parliamentary executive being of the same party, but it looked momentarily this spring that it would not happen—would the constitution have come to an end, and the answer would be no, by all the best standards, because French constitutionalism evolves too and has evolved. So I would say that it is not necessary and in some ways I think it is a break, it is a restraint on healthy constitutional development.

If you are a newly independent country, newly approaching self-government with a population not completely literate, as happens in many parts of the world, I can understand the educational aspect of this, but I can also tell you there that you can go into so much detail that the thing is lost.

Take a constitution like the Indian Constitution, it is the longest constitution ever written, but the same thing has happened to it that has happened to the BNA Act, but even more, you find a dozen constitutional provisions do the work, and nobody reads the others because they do not need to. They know how the thing works.

I could ask any member around here or I could ask myself, what Section 135, for example, of the BNA Act says. Nobody knows, and it does not matter. We know how the constitution works in the main provisions, and that is true with any living document, so I would say you can take codification too far, and in my own view it really is not necessary to go these extra steps. There again I reflect this; I have a historical approach—I think you do too, Mr. Stanfield, from your public speaking—to constitutions and constitutionalism, and effective constitutional law is something that develops organically because people practise it and change it on a consensual basis because it proves itself. I hope that is...

• 1555

Mr. Stanfield: Thank you very much. You just had me a little worried about that article in the *Sun*. That is all.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Have you finished, Mr. Stanfield?

Mr. Stanfield: Yes, thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Hicks is next.

[Translation]

incontestable qu'ils avaient de rejeter sans réserve un projet de loi adopté par la Chambre des communes. Les coutumes sont là; les conventions aussi et elles sont le fait d'une constitution vivante qui a évolué. Personne ne l'ignore. Je mets donc réellement en doute la nécessité de certaines mesures. On a dit, et je l'ai écrit moi-même dans un article de journal, que cela s'explique peut-être par certains aspects de la mentalité française. Je n'ai pas dit canadienne-française, mais française, et je fais allusion ici au cartésianisme du premier ministre. Les constitutions européennes et particulièrement celles des pays latins ont tendance à codifier de telles pratiques. Dans le cas de la Cinquième République, on peut se demander ce qui se serait passé si Giscard d'Estaing avait eu un premier ministre d'un parti politique différent du sien... De Gaulle souhaitait que le chef de l'exécutif ainsi que le chef du Parlement appartiennent au même parti, mais on a eu l'impression au printemps dernier que cela allait changer. Pensez-vous que cela aurait été la fin de la constitution? La réponse est évidemment non, dans la mesure où le constitutionnalisme français évolue lui aussi. J'estime que ces mesures ne sont donc pas nécessaires et elles me semblent gêner l'évolution saine de notre Constitution.

Si notre pays venait d'accéder à l'indépendance, si nous n'avions pas totalement vaincu l'analphabétisme et si nous étions sur la voie de l'autonomie, comme c'est le cas pour de nombreux pays, je pourrais comprendre le caractère informationnel de ces mesures, mais en ce qui nous concerne, je crois que nous nous embarrassons inutilement de détails.

Prenons le cas de la constitution indienne. Elle est la plus longue qui ait jamais été écrite mais elle a connu le même sort, et pire encore que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il semble qu'une douzaine de dispositions constitutionnelles suffisent et que les autres soient ignorées.

Je pourrais vous demander ou me demander ce que dit par exemple l'article 135 de l'Acte de l'ANB? Personne ne le sait et cela n'a pas d'importance. Nous savons comment fonctionnent les principales dispositions de la Constitution et cela est vrai de n'importe quel document en vigueur. Il me semble donc inutile de pousser aussi loin la codification. J'ai un point de vue historique sur les constitutions et le constitutionnalisme, et je crois qu'il en est de même pour vous, monsieur Stanfield, si j'en crois votre déclaration publique. Le droit constitutionnel connaît en général un développement organique dans la mesure où ce sont des êtres humains qui l'appliquent et qui le modifient en fonction de leurs besoins, après avoir obtenu un consensus.

M. Stanfield: Merci beaucoup. Je commençais à m'inquiéter au sujet de cet article dans le *Sun*. C'est tout.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous avez fini, monsieur Stanfield?

M. Stanfield: Oui, merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le sénateur Hicks est le suivant.

[Texte]

Senator Hicks: I want to take you along similar lines as those pursued by Mr. Stanfield. Understandably I was simply delighted to hear Professor McWhinney expound the same attitudes towards the British North America Act, which I have expressed myself and which I continue to hold, and that is that all things considered it has been a remarkably useful and flexible constitution for Canada for more than 111 years now. By process of constitutional amendment, difficult though it may be, by the delegation of powers, by the agreements between the federal government and the provinces, we have been able to do under the British North America Act just about anything that the Canadian people through their politicians could agree upon.

Having made this observation, my question is: does Professor McWhinney see anything like the possibility for flexibility under Bill C-60, that has existed for so long under the British North America Act?

Professor McWhinney: Well, you have heard my earlier comment in reply to Flora MacDonald. Unless and until some changes become necessary as a political response to the Quebec decision—and I am not persuaded that that is necessarily going to happen, because I think the real revolution in Quebec is not constitutional; it is in the social area I described—I think we can live quite happily with the present constitution, granted this continuing process of renewal that has gone on since 1867. If this seems strange to you, even in what I would call Anglo-Saxon terms, because in origin this really was an Anglo-Saxon drafted constitution, we are so much more fortunate, for example, than the Australians who got their constitution thirty, forty years later.

You can nationalize hydro electric power in Quebec and you do not have a constitutional problem. If you do that under the Australian constitution, you get a massive constitutional battle, and the issue of whether it is constitutional or not is a very real issue. It just was particularly fortunate in terms of the origins of our document that, as I say, the political system was neutral and it did not create impediments to social change through constitutional means that at earlier and later periods existed.

So as far as the bill is concerned it is more work. There are a lot of these things that are very specific in an area where, as my diplomatic friends call it, the operational utility of calculated ambiguities or imprecisions becomes very important. In other words, it is specific and I think one of the great merits of the present act is its generality.

Senator Hicks: One of the great merits of . . . ?

Professor McWhinney: The present act, the BNA Act of 1867, is its generality. If you think of the analogy—and it is a lawyer's analogy; it is in German legal philosophy—the old bottles and the new wine. You think of a viable legal system as a process of filling old bottles with new wine, and in essence this has gone on with the BNA Act, and the generalities helped it.

In some ways, I think this act is too specific. I am not speaking of the substantive changes, I am speaking of the codification aspects. I think it is probably a disadvantage,

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Je voudrais revenir sur ce qu'a dit M. Stanfield. Il va sans dire que j'ai été ravi de constater que le professeur McWhinney partage exactement mes idées sur l'Acte de l'ANB. Tout compte fait, il apparaît que depuis 111 années maintenant la constitution du Canada est un instrument utile et souple. Grâce au processus d'amendement constitutionnel, bien que ce fût parfois difficile, grâce à la délégation des pouvoirs et aux accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces, nous avons pu obtenir en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique tout ce qu'ont demandé les Canadiens par l'intermédiaire des hommes politiques en place.

Ceci dit, je voudrais vous poser la question suivante: le professeur McWhinney pense-t-il que le projet de loi C-60 aura la même souplesse que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

M. McWhinney: Vous avez entendu la réponse que j'ai donné à Flora MacDonald. Tant qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures d'ordre politique pour répondre à la décision du Québec, et cela n'arrivera pas nécessairement, car je pense que la vraie révolution au Québec n'est pas constitutionnelle . . . je me situais sur un plan social . . . je pense que la présente constitution est tout à fait satisfaisante, étant donné que depuis 1867 elle a constamment été remanié. En ce qui concerne les constitutions que je qualifierais d'anglo-saxonnes puisqu'à l'origine notre constitution a été rédigée par des anglo-saxons, nous avons beaucoup plus de chance par exemple que les Australiens dont la constitution a été établie 30 ou 40 ans plus tard.

Vous pouvez nationaliser l'électricité au Québec sans avoir de problèmes constitutionnels. En Australie, la constitutionnalité d'une telle initiative provoquerait une bataille constitutionnelle considérable. Pour ce qui est de l'origine de notre constitution, nous devons nous féliciter de ce que le système politique de l'époque ait été neutre et n'ait pas cherché à créer des obstacles aux changements sociaux en employant les moyens constitutionnels qui ont été utilisés auparavant et par la suite.

En ce qui concerne le projet de loi, il représente un gros travail. Il existe un domaine précis dans lequel, comme le dit mon ami diplomate, l'utilité fonctionnelle des ambiguïtés ou des imprécisions calculées devient extrêmement importante. En d'autres termes, je crois que la généralité même des termes est l'un des grands mérites de cette loi.

Le sénateur Hicks: Un des grands mérites de . . .

M. McWhinney: Je parle de la présente loi, c'est-à-dire de l'Acte de l'ANB de 1867. Je voudrais attirer votre attention sur une analogie bien connue des avocats et, qui se trouve dans la philosophie du droit allemand: analogie des vieilles bouteilles et du vin nouveau. Notre système juridique consiste à remplir des vieilles bouteilles avec du vin nouveau, et c'est ce qui s'est passé avec l'Acte de l'ANB. La généralité des termes a facilité ce processus.

A certains égards, je trouve que cette loi est trop précise. Je ne parle pas des changements apportés au fond, mais plutôt de la codification. Je crois qu'elle présente probablement un

[Text]

unless you can demonstrate that public educational factors outweigh it. I doubt frankly if the public educational factors are as important as all that, but obviously that is a political judgment.

Senator Hicks: But you have conceded that perhaps the codification principle may appeal more to our Canadians who have derived their knowledge of the law and constitution from French experience, rather than English experience?

Professor McWhinney: Well, it depends on which French experience. If it is somebody trained in the *Université de Montréal* of our times I would say, no they are quite as much pragmatic as we are, maybe more so; but what I would call the classically trained civilian, whether he is an Italian or a Frenchman, somebody who thinks as Descartes does, perhaps might favour codification more than you would or I would.

I hark back, if we are on codification, the basic lessons of these are those of—it is a very, very long book in German—a book on the dangers of codification. If you codify prematurely before a society really has reached its apogee, the codification is a break on its development. If you codify after, when it is starting running downhill, it is a waste of time. You have just got to hit that movement when the consensus is there and everything is right. But it is very, very rare. And as I would say now—I repeat this again—any codification in imagined response to Quebec's demands, and a lot of our English-speaking political leaders in good faith are venturing into these directions, is likely to be the railroad-ticket-style codification. It is a tricky business and, most likely, to go wrong. DeGaulle says he got the Fourth Constitution, Republic Constitution twelve months too late. If he had whipped it through in 1945 when the euphoria was there, it would have been a good constitution. But it was obvious from the moment it was adopted in 1946 that it would not last long.

Senator Hicks: One further observation. I am from time to time considerably worried that a great many Canadians have been led to expect that constitutional changes will solve Canadian problems and I take it from what you said that you would agree that it is unlikely that they will.

Professor McWhinney: This is my position. Basically, the faith in constitutional changes is an illusion of the nonlawyers more than the lawyers. But it is an illusion, in my view.

I would not suggest that it is a waste of time to be in the exercise so long as one is making changes that are good for our society, whatever happens, but I think the administrative law area at the moment is the most fruitful change and I regret that the Law Reform Commission is only now getting around to that area. I think they should have been in it ten years ago.

Senator Hicks: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator.

Senator Hicks: Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

désavantage, à moins que vous ne puissiez prouver l'intérêt informationnel qu'elle peut avoir pour le public. Je doute que ce dernier facteur soit capital mais il s'agit évidemment d'un jugement d'ordre politique.

Le sénateur Hicks: Vous avez reconnu que le principe de la codification attirerait peut-être les Canadiens qui ont une plus grande expérience du droit français et de la constitution française plutôt que du droit et de la constitution britannique?

M. McWhinney: Tout dépend de ce que vous entendez par «française». S'il s'agit d'un avocat qui a été formé à l'Université de Montréal, je dirais que l'enseignement est autant sinon plus pragmatique que l'enseignement anglais; mais je pense que les avocats italiens ou français par exemple qui ont reçu une formation classique et qui ont un esprit cartésien, auront peut-être plus tendance que vous ou moi à défendre une telle codification.

Je voudrais faire un retour en arrière puisque nous parlons de la codification. Je voudrais vous faire part des conclusions que j'ai tirées d'un livre allemand extrêmement long sur les dangers de la codification. En codifiant prématurément, avant qu'une société n'ait véritablement atteint son apogée, on entrave son développement. En codifiant après, quand elle commence à descendre la pente, on perd son temps. Il faut donc choisir le moment où on a le consensus, où tout est parfait. Cependant, cela est très, très rare. Toute codification que l'on pourrait prévoir en vue de répondre aux revendications du Québec, et beaucoup de nos chefs politiques anglophones se dirigent en toute bonne foi dans cette direction, risque fort de ne pas durer longtemps. De Gaulle disait qu'il avait fait adopter la Constitution de la quatrième République 12 mois trop tard. S'il l'avait fait adoptée, en 1945, quand l'euphorie régnait, c'eût été une bonne constitution. Cependant, quand elle fut adoptée, en 1946, on a pu tout de suite se rendre compte qu'elle ne durerait pas longtemps.

Le sénateur Hicks: Permettez-moi de faire une autre remarque. Parfois, je m'inquiète considérablement du fait que beaucoup de Canadiens ont été amenés à penser que la réforme constitutionnelle ne permettra pas de résoudre les problèmes qui se posent à notre pays. Je crois comprendre que, selon vous également, il est peu probable que l'on puisse les résoudre.

M. McWhinney: Telle est ma position. Ce sont beaucoup plus les non-juristes que les juristes qui croient aux vertus des réformes constitutionnelles. À mon avis, ils se font illusion.

Je ne dirais pas que nous gaspillons notre temps depuis que nous avons commencé à déployer le présent effort; nous allons procéder à des modifications qui seront bonnes pour notre société, quoi qu'il arrive, mais c'est à mon avis dans le domaine du droit administratif qu'il serait le plus intéressant de procéder à des modifications, et je regrette que la Commission de réforme du droit ne se penche sur cette question que maintenant seulement. Voilà dix ans que l'on aurait dû commencer.

Le sénateur Hicks: Je vous remercie beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, sénateur.

Le sénateur Hicks: Merci, monsieur le président.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Neiman is next, and then we have Mr. Gauthier, Senator Bird, Senator Langlois, Mr. Caccia, and Mr. Collenette for a second round.

Senator Neiman: Thank you, Mr. Chairman. Professor McWhinney, you favour a step-by-step problem-solving approach...

Professor McWhinney: Yes.

Senator Neiman: ... to constitutional change. Is it your opinion that in your view there is no imperative out there in Canada for a wholesale redefinition or redivision of constitutional powers? Is it the general opinion of the government across Canada and of the public, or do you feel some governments are more anxious for a major redefinition of powers than others?

Professor McWhinney: I think in English-speaking Canada there is a desire, there has been a feeling, and it is very much to their credit on the part of English-speaking political leaders to show their willingness to do something, because it was always said in the past English Canada does not care. So there has been strong emphasis on premiers to do something, and some of them have responded quickly, too quickly, with on the whole pretty superficial research. One of the interesting things is how quickly some options are formulated and then abandoned. I was told a week ago by somebody who had been quite active in the Bundesrat option that it was now out of date, and I said how quickly did you decide then. Well, it was in a way tested and, presumably, there was no great response and then dropped. I do not think there is any consensus in English-speaking Canada. You have heard many more witnesses than I have read about obviously in the paper. I do not think there is any consensus about specific institutional changes. There is a feeling that something should be done about the Supreme Court, but what? If you ask me for my opinion I would tell you in an abstract way the best form of constitutional review is exercised by a special constitutional court. But in its German manifestation and, to some extent, the Japanese, which are the best modern manifestations, it is politically elected. The judges are elected for a finite term of years, and in the case of West Germany, by a recent amendment, not eligible for re-election. If you say to me that that is your abstract idea, it is your practical idea, I would tell you that you will never get this through the Canadian Bar Association or the various other groups; it is too radical a change. So one has to proceed with something less than this.

[Traduction]

Le coprésident (M. MacGuigan): Je donnerai maintenant la parole au sénateur Neiman qui sera suivie de M. Gauthier, du sénateur Bird, du sénateur Langlois, de M. Caccia, et de M. Collenette, pour le deuxième tour.

Le sénateur Neiman: Merci, monsieur le président. Monsieur McWhinney, vous voulez que l'on résolve un par un les problèmes qui se posent...

M. McWhinney: Oui.

Le sénateur Neiman: ... en ce qui concerne la réforme de la Constitution. Vous estimez qu'il n'est pas impératif de procéder à une nouvelle répartition des pouvoirs constitutionnels au Canada? Est-ce là l'opinion de tous les gouvernements de notre pays et de la population canadienne ou bien pensez-vous que certains gouvernements attendent plus impatiemment que d'autres que l'on procède à une nouvelle répartition de ces pouvoirs?

M. McWhinney: Je pense que le Canada anglophone désire que des mesures soient prises à cet égard, on ne peut que lui en rendre hommage; ce sera aux chefs politiques anglophones de montrer qu'ils veulent que des mesures soient prises, parce que, dans le passé, on a toujours dit que le Canada anglais ne se préoccupait pas de toutes ces questions. On a donc insisté pour que les premiers ministres prennent des mesures, et certains d'entre eux ont réagi rapidement, trop rapidement même, après n'avoir fait que des recherches superficielles, en général. Ce qui est intéressant à constater, c'est la rapidité avec laquelle on formule certaines options et la rapidité avec laquelle on les abandonne. La semaine dernière, une personne qui s'était intéressée de très près à une option prévoyant un système semblable à celui du Bundesrat m'a déclaré que cette option était totalement passée de mode. Je lui demandais comment on avait pu prendre une telle décision aussi rapidement. Elle m'a répondu qu'on l'avait mise à l'épreuve et que, vu le peu de réactions, probablement, on l'avait abandonnée. Je ne pense pas qu'il y ait de consensus au sein du Canada anglophone. Vu le nombre des témoins que vous avez entendus, vous en savez beaucoup plus que je puis moi-même en savoir à la lecture des journaux. Je ne pense pas qu'il y ait de consensus à propos de modifications précises des institutions. On pense que l'on devrait prendre certaines mesures à propos de la Cour suprême, mais quelles mesures? Vous me demandez mon opinion et je vous dirai donc que, à mon avis, c'est une cour constitutionnelle spéciale qui serait le mieux à même de procéder à un examen de la Constitution. En Allemagne et dans une certaine mesure au Japon, les meilleurs exemples actuels à ce propos, les juges des cours constitutionnelles sont élus pour un mandat de durée déterminée et, en Allemagne de l'Ouest, ils ne sont pas rééligibles, conformément à une récente modification de la Loi. Vous me dites que c'est là votre idée: moi je vous dis que l'Association du Barreau canadien ou n'importe quel groupe n'acceptera jamais un changement aussi radical. Nous devons donc proposer un changement moindre.

• 1605

When you get down to the lesser options, many people examining many things and agreeing, "Well, we do not like the way the court operates now, but what to do about it?" What I suggested, which I think may be the fall-back position

En ce qui concerne les autres options, beaucoup de gens admettent qu'ils n'aiment pas la façon dont les cours fonctionnent, tout en ne sachant que faire. J'aimerais donc vous décrire ce que j'estime être une position de repli. En effet, il s'agit d'un

[Text]

after this dialogue because it is a sort of dialectical process of trial and error testing out of ideas, it seemed to me that most people may settle with what I think is now emerging. I think there is more self-restraint on the part of the federal executive in rushing to the Supreme Court for a constitutional decision. There has been a tendency to believe if you have got the Constitution on your side, you have God and moral right too and it produces an inflexibility in negotiation which impedes in my view co-operative decisionmaking.

On the two Quebec language laws, I went on public record as saying it would have been politically very unfortunate for the federal government to have rushed to the Court with those measures; the test should come from Quebec, from the grass-roots level, before Quebec judges. I think this has been vindicated. As I said, I repeated earlier about Judge Deschênes' decisions: they are magnificent efforts in jurisprudence. They are among the great decisions of our legal system and they are given by a French-Canadian judge, master of the civil law in his own province and if necessary, against his own provincial government.

What I think is emerging is more executive self-restraint as to rushing to the Court and more tendency to discuss these issues of constitutional power with the provinces. This is not the same as a special constitutional court; it is not as good as a special constitutional court. I do not think a *bundes* type of constitutional court is politically seizable here, so regretfully I would give it up. I have written a book on it; I have got a vested interest in it but I would give it up.

What I am saying is I think the provincial premiers have been united in a feeling they want to demonstrate the good will and the disposition to make changes when they are necessary but I think there is no consensus as to the particular institutional modalities of constitutional change and there is no reason why there should be yet.

Senator Neiman: If I could just refer then to some of the areas that you have mentioned and where perhaps we could be seriously considering change and that is of course in the Senate and in Parliament because it has always been my view, Professor McWhinney, that we cannot deal with a reform of the Senate or changes in the Senate without considering Parliament as a whole and the changes that we might contemplate in the Senate, the effects that that might and would undoubtedly have on the House of Commons.

I am very interested in your ideas for an elected upper chamber and using some form of proportional representation system. I am inclined to agree with you, if we were to use it in the House of Commons in some way, and I am not quite sure how, we would probably get a fair representation of the various parties across Canada and get around that very present problem of really one-party representation in the provinces across Canada which, in my view, has led in greater degree to a sense of alienation from the central government than almost any other factor we have today.

Professor McWhinney: I would agree with you there.

Senator Neiman: I wonder if you would develop for us perhaps your idea of how such a proportional representation

[Translation]

processus dialectique de mise à l'épreuve des idées. Je crois que l'exécutif fédéral se garde de plus en plus d'en référer à la Cour suprême lorsqu'il s'agit de prendre une décision d'ordre constitutionnel. Beaucoup de gens ont tendance à croire que, s'ils sont du côté de la constitution, ils sont du même coup du côté de Dieu et du droit moral. Cela se traduit par un certain durcissement des négociations qui va à l'encontre de la coopération nécessaire au processus décisionnel.

En ce qui concerne les deux lois linguistiques du Québec, j'ai dit officiellement qu'il aurait été malheureux du point de vue politique que le gouvernement en réfère à la Cour suprême; l'affaire doit se résoudre au Québec, à la base, devant les juges du Québec. Cela s'est justifié. J'ai dit à plusieurs reprises que les décisions du juge Deschênes représentent des efforts louables sur le plan de la jurisprudence. Elles font partie des grandes décisions de notre système juridique et elles ont été prononcées par un juge canadien français, maître en droit civil dans sa propre province, contre son propre gouvernement provincial.

Je pense donc que l'exécutif essaye de faire le moins possible appel à la Cour suprême et j'ai noté une plus grande tendance à discuter des questions constitutionnelles avec les provinces. Ce n'est pas la même chose qu'un tribunal constitutionnel spécial, ce n'est sans doute pas aussi efficace. Je ne pense pas qu'une Cour constitutionnelle identique à celle du Bundesrat allemand soit politiquement acceptable, et j'y renoncerais donc à regret. J'ai écrit un livre à ce sujet. J'accorde un vif intérêt à cette question mais j'ai néanmoins renoncé.

Je crois que les premiers ministres provinciaux souhaitent unanimement prouver leur bonne volonté et montrer qu'ils sont prêts à apporter des changements lorsque c'est nécessaire. Mais je ne pense pas qu'ils se soient mis d'accord sur les modalités institutionnelles relatives à un changement constitutionnel et il n'y a aucune raison pour qu'il en soit déjà ainsi.

Le sénateur Neiman: J'aimerais revenir à certaines questions que vous avez soulevées. Vous avez mentionné certaines modifications à apporter au Sénat et au Parlement. En effet, je ne pense pas que nous puissions réformer ou modifier le Sénat sans modifier aussi le Parlement et la Chambre des communes.

Ce que vous avez dit au sujet de la possibilité d'élire la Chambre haute grâce à un système de représentation proportionnelle me semble très intéressant. J'aurais tendance à être d'accord avec vous si cela devrait se faire à la Chambre des communes, mais je ne vois pas comment nous pourrions obtenir une représentation juste des divers partis dans l'ensemble du pays sans nous heurter au problème actuel de la représentation d'un seul parti dans les provinces, ce qui a engendré je crois, dans les provinces, le sentiment d'être tenu à l'écart du gouvernement central.

M. McWhinney: Je suis d'accord avec vous sur ce point.

Le sénateur Neiman: Vous pourriez peut-être nous expliquer comment vous pensez qu'un système de représentation propor-

[Texte]

might work, not only in the Senate but in the House of Commons.

Professor McWhinney: The two possible models they use here, but they happen to be quite modern, it that at the Lower House level the West German Parliament is constituted on a basis that 50 per cent of the seats are distributed as are the seats in our House of Commons and single-member geographically-based constituencies. They follow ordinary regional patterns of voting but 50 per cent apply what is called in the French terms the *scrutin de listes*: Depending on the over-all percentage of party votes in the election, these seats are allocated to the parties with the provision as the present law says, I think, you must get a minimum of 5 per cent of the votes to participate in this division. That is to eliminate the lunatic fringe parties of the right and the left, the neofascist parties which did come after the war and some strange leftist groups. So, it is really three parties—the Social Democrats, the Christian Democrats and this middle party, Free Democrats or Liberal party—so that 50 per cent of the seats are distributed this way since the two big parties, the Christian Democrats and the Social Democrats, get about the same percentage of votes, about 45 per cent; 48 per cent of those seats go to each. Each gets 48 per cent of the list seats and the Free Democrats get the balance. But what it lets you do—I notice some of the interesting candidates.

• 1610

I remember one of my contemporaries at law school in the United States, a very interesting young German whose father had been executed by the Nazis in the July 20 plot against Hitler in 1944, and Billy Brandt put him on the Socialist list, so he enters the German House, the Bundestag, the lower House, as a list candidate and he becomes a cabinet minister. It gives an extra flexibility to the parties in selecting desirable candidates that might not always want to run in the geographical constituencies, who might not be elected. It also, of course, allows the risk of party hacks being appointed, but in the European sense, I think that what it has meant is that there have been a lot of interesting people who have become involved in the work of the political parties themselves. You have first-class people and I think the list candidates have been on the whole very, very good indeed. So that is the German system for the lower house.

The Australian system was a relatively recent reform brought about by the fact that they have multiple senate representation from each state, they have six senators from each state and they have the first, perhaps, post system, and it would mean that if the labour party, socialist party, won one year, it would elect its slate; if the Conservatives the next year, its slate, and you would immediately have a senior cabinet minister who had rendered good service and he would be out because his party was out. They switched relatively recently to proportional representation and increased the number of senators to 10. What this means is that at each election, half the Senate retiring of the five senators for each state or province, three are normally the party that is running the election and

[Traduction]

tionnelle pourrait fonctionner, pas simplement au Sénat mais aussi à la Chambre des communes.

M. McWhinney: Au niveau de la Chambre basse, le Parlement ouest allemand fonctionne de la façon suivante: 50 p. 100 des sièges sont distribués, comme le sont ici les sièges de la Chambre des communes, à raison d'un siège par circonscription géographique. La distribution des sièges est généralement conforme aux schémas régionaux du découpage électoral mais 50 p. 100 des sièges sont distribués conformément à ce que les français appellent le scrutin de listes: en fonction du pourcentage total des voix obtenues par un parti au cours d'une élection, ces sièges sont affectés aux membres des partis à condition qu'ils aient obtenu un minimum de 5 p. 100 des voix. Il s'agit d'éliminer les partis marginaux et lunatiques de droite et de gauche, les partis néofascistes qui sont apparus après la guerre et certains autres partis de gauche plutôt étranges. Il s'agit donc vraiment de trois partis—les socio-démocrates, les démocrates chrétiens et ce parti du milieu, les démocrates libres ou le parti libéral—par conséquent 50 p. 100 des sièges sont distribués de cette façon étant donné que les deux grands partis, les démocrates chrétiens et les socio-démocrates obtiennent à peu près le même pourcentage des votes, 45 ou 48 p. 100 allant à chacun. La balance va aux démocrates libres. Voilà ce que cela nous laisse —je remarque qu'il y a des candidats intéressants.

Je me souviens d'un de mes confrères à la faculté de droit aux États-Unis, un jeune Allemand très intéressant dont le père avait été exécuté par les Nazis lors du complot du 20 juillet contre Hitler, en 1944. Billy Brandt l'avait placé sur la liste des socialistes, par conséquent il fit son entrée à la chambre allemande, le Bundestag, la chambre basse, grâce au scrutin de liste, pour devenir ensuite ministre du Cabinet. Les partis obtiennent ainsi une plus grande souplesse dans le choix des candidats souhaitables qui ne voudraient peut-être pas toujours se présenter dans les circonscriptions géographiques, où ils ne seraient peut-être pas élus. On court évidemment le risque de voir nommer les moins compétents du parti, mais sur le plan européen cela a permis à beaucoup de personnes intéressantes de s'impliquer dans le travail des partis politiques. Il y a eu des personnes de premier ordre et je crois que la liste des candidats a été dans l'ensemble très bonne. Voilà donc le système allemand pour la chambre basse.

Le système australien découle d'une réforme relativement récente apportée à une représentation multiple au sénat pour chaque État. Il y avait six sénateurs pour chaque État. Ce pays a maintenant le premier système peut-être de postes. Cela signifie que si le parti travailliste ou le parti socialiste remporte les élections, il fait élire sa liste et si les conservateurs gagnent l'année suivante, il fait élire sa liste. Mais un ministre chevronné du Cabinet qui aurait bien servi son gouvernement pourrait devoir partir puisque son parti aurait été défait. Récemment, le pays a adopté une représentation proportionnelle et augmenté le nombre de sénateurs à 10. Cela signifie qu'à chaque élection, la moitié du Sénat se retire, des cinq sénateurs pour chaque État ou province, trois sont normale-

[Text]

two, the opposition parties. It gives a continuity and allows the same element to the parties, if they wish to, to nominate candidates who might not otherwise be available. They can also nominate faithful party workers without ability, but that depends on the political processes in any country. I think it is an interesting system. It produces a much more representative Parliament, it would mean much less alienation, but the consequence you would have to live with would be that you would not get these clear-cut majorities you would tend to have more often in a three-party situation, minority government, coalition government. If you accept as a truism that minority government is bad government, you would say, well, this is not good. But if you say that is not necessarily so, you might find it is rather advantageous. It seems to me in West Germany minority government has compelled consensus. Some of those big policy changes—the opening towards a peace settlement with Russia, the social market economy and special decisions on worker participation in industrial management and the like—were made on an all-party consensus and I think probably it has been healthier on balance than majority government.

Senator Neiman: Thank you. Senator Hicks was asking to interject one small question for clarification and I just have one further question myself. I was wondering whether the list of candidates is known before the election.

Professor McWhinney: Yes, and the priorities established, let us say, working out the German sense, roughly—what is it? 200–220 candidates in the list system, and you know, as the socialists, you are certain to get perhaps 90, so you put the ones you really want on the 90. Then the 91 that you are not so sure about, you might put a promising young man or woman there or you might put somebody you are doubtful about. They know in advance and it is a heavy responsibility, obviously, on the party to decide. I am told that seniority plays a big part in it but not . . .

Senator Hicks: If you stack it with party hacks, that might militate against you in the election.

Professor McWhinney: It could militate against you, yes.

• 1615

Senator Neiman: And if I just had my one further question, Mr. Chairman. You had mentioned strengthening the committee system . . .

Professor McWhinney: Yes.

Senator Neiman: . . . that we should, and I agree that this is extremely important for both our houses here.

May I say, as a Senator, that you are quite right that we have not exercised our veto in the Senate and it is partly, I think, because there are certain historical reasons for it and because there is a sense of diffidence that we are an appointed

[Translation]

ment du parti qui tient une élection et deux, des partis de l'Opposition. On obtient ainsi une continuité et on permet aux partis, s'ils le désirent de nommer des candidats qui autrement ne seraient pas disponibles. Les partis peuvent également nommer des travailleurs fidèles au parti qui n'ont guère d'autres qualités, mais cela dépend du processus politique d'un pays. Je crois que ce système est intéressant. On obtient ainsi un Parlement beaucoup plus représentatif, qui offre beaucoup moins d'aliénation. En conséquence, vous ne pourrez pas obtenir de majorité aussi définie, mais vous pourriez avoir plus souvent des situations à trois partis, un gouvernement minoritaire et un gouvernement de coalition. Si vous croyez qu'un gouvernement minoritaire est un mauvais gouvernement, vous diriez évidemment que ce n'est pas une bonne chose. Mais si vous acceptez que ce n'est pas nécessairement vrai, vous trouverez peut-être cette solution avantageuse. A mon avis, le gouvernement minoritaire de l'Allemagne de l'Ouest a forcé le consensus. Certains des grands changements de politique, l'ouverture par exemple vers un règlement pacifique avec la Russie, une économie de marché social et certaines décisions spéciales concernant la participation des travailleurs à la gestion industrielle, par exemple, ont pu être réalisés grâce au consensus de tous les partis. On connaît probablement un équilibre beaucoup plus sain que dans un gouvernement majoritaire.

Le sénateur Neiman: Merci. Le sénateur Hicks voulait poser une courte question pour obtenir des précisions et je voudrais moi-même en poser une. Je me demande si la liste des candidats est connue avant l'élection.

M. McWhinney: Oui les priorités sont également établies pour le système allemand, les listes des candidats se composent de 200 à 220 personnes. Si les socialistes comptent en obtenir 90, ils inscrivent d'abord les noms de leurs 90 préférés. Et pour le 91^e, vous pouvez présenter une jeune femme ou un jeune homme prometteur ou alors inscrire quelqu'un dont vous n'êtes pas tout à fait certain. Ces noms sont connus à l'avance et le parti a donc une responsabilité très sérieuse. On me dit que l'ancienneté joue un rôle important mais . . .

Le sénateur Hicks: Si vous placez sur la liste des membres du parti qui sont moins compétents, cela peut jouer contre vous lors de l'élection.

M. McWhinney: Cela peut certainement jouer contre vous.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, permettez-moi de poser une autre question. Vous avez parlé de renforcer le système de comités . . .

M. McWhinney: Oui.

Le sénateur Neiman: . . . et je suis d'accord pour dire que cela est extrêmement important pour les deux chambres.

En ma qualité de sénateur, permettez-moi de dire que vous avez tout à fait raison de remarquer que le Sénat n'a pas suffisamment exercé son droit de veto et cela est dû en partie, je pense, à certaines raisons historiques et aussi à un certain

[Texte]

House rather than an elected House, also the system of party whips has had a great deal to do with that as well.

On strengthening the committee system I would just like to hear your views on how this could be done, and perhaps you could comment on whether you think any part of the Bundesrat system is good, they have senior civil servants from various places sitting on their permanent committees to give insight from the various lenders.

Professor McWhinney: Well responding to the last part first: no, I would not do that, that would be blending the executive and the legislative function. You can get all the expert witnesses you need as you have been doing the last few weeks. I would call the experts in as experts, but you are elected; you are legitimated in political terms as legislators and that is your function and I would not share it with others. That is the short answer to that point.

On the second thing—how do you strengthen the legislative arm in the committees—I think you ought to televise your committee hearings. I was saying to one of the members here that I have been reading in the papers about this testimony; well it happens to be a slack period in nationwide television, why are not some of these hearings being televised? They are probably as interesting as some of the Parliamentary debates; they go to the heart of the issues.

The other thing I would do with the committees is give them staff, give them salaried staff . . .

Senator Neiman: Yes, you are right. It is a popular suggestion.

Some hon. Members: Hear, hear!

Professor McWhinney: . . . and counsel, and give them compulsory powers for summoning witnesses and producing documents. You might get into some interesting constitutional issues on privilege, but I think it is worth having the constitutional battles over privilege. I would give you the power to summon the witnesses you want and to cross-examine the witnesses and to compel the production of documents. This is a normal, in my view, function of a legislative body which includes a legislative committee—why not?

The other thing which is in the Constitutional Amendment Bill, 1978, is the power of examining appointments to executive offices. You should. In my view, part of this approach to redefining the role of the court that in ways acceptable to our legal community—of which I am one, of course—and our community generally is that either the House Justice committee or the Senate Justice committee, if one exists—it should be created if it does not—should be hearing nominees for appointment to the Supreme Court of Canada. I do not think you need a power to veto, but I would simply examine them on what their constitutional philosophy is. I would like to know

[Traduction]

manque d'assurance de la part de membres nommés et non pas élus; d'autre part, le système des whips a joué également un rôle important à cet égard.

J'aimerais que vous nous disiez comment, à votre avis, on pourrait renforcer le système des comités et ce qui, à votre avis toujours, est bon dans le système du Bundesrat; de hauts fonctionnaires siègent aux comités permanents et peuvent ainsi donner la position des différents Länder.

M. McWhinney: Je répondrai à la première partie de votre question dans la négative à savoir que je ne prendrais pas ce genre de mesure parce que ce serait là mêler l'exécutif et le législatif. Vous pouvez faire appel à tous les spécialistes que vous souhaitez, ce que vous faites depuis ces dernières semaines. Je ferais appel aux spécialistes en tant que spécialistes, mais vous êtes élus; d'un point de vue politique, vous avez un rôle légitime à jouer en tant que législateurs, c'est votre fonction et je ne la partagerais pas avec d'autres. Voilà donc comment je répondrais à cette question.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, sur la façon de renforcer le système des comités, d'un point de vue législatif, je pense que vous devriez télédiffuser les audiences des comités. Je disais à l'un des membres que j'ai lu dans les journaux certaines de ces déclarations; il peut y avoir des périodes creuses en ce qui concerne la télédiffusion à l'échelon national et, par conséquent, pourquoi ne pas télédiffuser certaines des audiences? Ces audiences sont probablement aussi intéressantes que certains des débats au Parlement, on s'attaque au fond des problèmes.

D'autre part, je doterais les comités d'un personnel salarié . . .

Le sénateur Neiman: Oui, vous avez raison. Cette proposition est très fréquemment faite.

Des voix: Bravo!

M. McWhinney: . . . d'un conseiller juridique et je leur donnerais les pouvoirs leur permettant d'assigner certains témoins à comparaître et à déposer des documents. Cela pourrait poser certains problèmes constitutionnels intéressants en ce qui concerne la notion de privilège mais je pense que le jeu en vaut la chandelle. Je vous donnerais les pouvoirs d'assigner à comparaître les témoins que vous désirez, de procéder à des contre-interrogatoires des témoins et à exiger le dépôt de certains documents. A mon avis, c'est là une fonction tout à fait normale d'un organisme législatif comprenant un comité législatif . . . pourquoi pas?

Le projet de réforme constitutionnelle de 1978 prévoit également l'examen des nominations aux postes d'exécution. Vous devriez pouvoir procéder à ces examens. Les juristes, dont je suis, bien sûr, estiment que le comité de la justice de la Chambre ou le comité de la justice du Sénat, s'il y en a un, et s'il n'y en a pas on devrait en créer un, devraient entendre les candidats aux postes de juge de la Cour suprême du Canada. Je ne pense pas qu'il vous soit nécessaire de disposer d'un droit de veto à cet égard mais je pense que vous devriez simplement pouvoir les interroger pour savoir quelles sont leurs opinions à propos des questions constitutionnelles. J'aimerais savoir à

[Text]

who they are in advance. It would scared away bad appointments much more than this proposal for informal consultations with provincial attorneys general. I feel the latter system will scare away a number of good candidates. I know one really great jurist told me that he did not think many would be bothered with this process of secret consultation, they simply would not come forward. Why should not the House or Senate committees, examine all nominees to senior executive posts at deputy ministerial level? Why should you not conduct these hearings? Your American counterpart does. It is a relevant issue; policy implementation has become as important as policy making. This does not mean that you have to have a power to reject, simply the power to hear with a nationwide press gallery around you. I think this is very important. I think if you did that it would be a new lease on life for the Senate, and a much bigger role for the House.

I sat as a special commissioner for the British Columbia legislature which is very timidly approaching the issue of televising parliamentary debates, and I wrote this some years before the federal parliament decided to televise in the report that there are no constitutional problems in televising the debates, there are no real ones. It was simply necessary for you to sweep away this great element of mystery that you may unlock a Pandora's box of legal problems—not so, this commission report said. One also raises this issue of a shot in the arm, new techniques, new approaches to problems et cetera. So I would say in those ways, would I strengthen the committee system: compulsory powers of summoning witnesses; compelling production of papers, and let the government, if it wishes, raise the issue of executive privilege, that can always be decided by a court if need be, although you have powers of contempt. You are a high court of Parliament. Never forget that. In your medieval origins you are the heir to these powers and they are quite awesome and considerable in their own right. I notice Mr. Stanfield smiling and he knows that very well. They are more awesome than a court's powers. And try televising Committee hearings. I think in some ways they are more interesting, depending on the Committee, than the parliamentary proceedings proper.

• 1620

Senator Neiman: Mr. Chairman, may I just get a clarification on one small point. When you were talking about examining potential candidates for the courts would you confine that examination just to questions of attitudes on the constitution?

Professor McWhinney: No. So long as the court remains a court of mixed jurisdiction, which is by the way one of our problems, a judge theoretically must know the English derived common law and the French *loi civile*. I think you could quite properly ask him. It will emerge of course with almost all of them from English-speaking Canada that they know nothing about the *loi civile*. But at least they will be aware of the gap and presumably make some attempts thereafter to correct it.

[Translation]

l'avance qui ils sont. Ce système permettrait d'éviter les mauvaises nominations, beaucoup mieux que cette proposition concernant des consultations non officielles avec les ministres provinciaux de la justice. Ce dernier système aura je pense pour effet d'éloigner un certain nombre de candidats valables. Déjà un juriste renommé m'a dit que, à son avis, les candidats ne s'inquiéteraient pas de ce processus de consultation secrète, ils ne se présenteraient tout simplement pas. Pourquoi les comités de la Chambre ou du Sénat n'entendraient-ils pas les candidats à des postes de haut fonctionnaire du niveau de sous-ministre? Pourquoi ne procéderiez-vous pas à des interrogatoires à ce propos comme le font vos homologues américains? L'application des politiques est maintenant aussi importante que leur élaboration. Cela ne veut pas dire que vous devriez jouir de pouvoirs vous permettant de rejeter certaines candidatures, mais simplement du pouvoir d'entendre les candidats avec autour de vous une tribune de la presse représentant l'ensemble de la nation. Je pense que cela est très important. Le Sénat obtiendrait ainsi un nouveau bail, la Chambre aurait un rôle beaucoup plus important à jouer.

J'ai tenu le poste de commissaire spécial pour l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique qui étudie très timidement la possibilité de télédiffuser les débats parlementaires; il y a bien des années, bien avant que le Parlement fédéral ne décide de télédiffuser ses débats, j'avais écrit que la télédiffusion des débats parlementaires ne posait aucun problème constitutionnel. Il vous était simplement nécessaire de supprimer cet élément de mystère. Il y a également la question des nouvelles techniques, des nouvelles manières d'aborder les problèmes, etc. Donc, pour renforcer le système des comités, je donnerais aux comités les pouvoirs leur permettant d'assigner les témoins à comparaître, d'ordonner le dépôt de documents et je laisserais le gouvernement, s'il le désire, soulever le problème du privilège de l'exécutif et, si nécessaire, les tribunaux peuvent toujours trancher à ce propos, bien que vous ayez la possibilité de refuser d'obtempérer. Vous êtes une cour supérieure du Parlement. Ne l'oubliez pas. A cause de vos origines médiévales, vous êtes héritiers de ces pouvoirs qui sont en eux-mêmes impressionnants et considérables. Je vois que M. Stanfield sourit, il sait très bien cela. Ils sont plus impressionnants que les pouvoirs d'une cour. Pourquoi ne pas téléviser les séances de comités? De certaines façons, elles sont plus intéressantes, cela dépend du Comité évidemment, que les simples procédures parlementaires.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, j'aimerais obtenir une précision. Lorsque vous avez parlé d'un examen d'éventuels candidats au poste de juge, restreindriez-vous simplement cet examen à des questions d'attitudes sur la Constitution?

M. McWhinney: Non. Si la Cour demeure une cour de compétence mixte, et c'est un de nos problèmes, un juge, en théorie, doit connaître le common law qui nous vient d'Angleterre et la *loi civile* française. Vous pourriez très bien poser des questions là-dessus. Vous verrez que la plupart d'entre eux du Canada anglais vous avoueront ne rien connaître de la *loi civile*. Mais ils seront au moins conscients de ce vide et ils font probablement des efforts pour y remédier. Je crois que vous

[Texte]

But no, I think you properly consider all aspects for the judicial office. But I think it is better, if you are dealing with a judge who later will be exercising constitutional review, what Cardozo call interstitial legislation and what in practice is really a form of constitutional legislation, to ask him in advance what his views are. What is very objectionable is the present habit of criticizing the judge after the appointment and saying he is a centralizer or he is a Quebec rights man. You know, that should be raised before. It is not in itself a valid criticism or a valid reason for rejecting an appointment. And if you do not have the power of veto, which I do not think is necessary, I think you have gone a big step forward. As I repeat again, even in the case of the United States, where the power is there to reject, the biggest control on arbitrary executive judicial appointments was the power to hear and the power to examine. It is a non executive decision that is even more important than the executive . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I still have four names on the first round of questioning and we have only about 40 minutes left, so I think we should go back to the 10 minute rule. Mr. Gauthier, Ottawa-Vanier.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Merci, monsieur le président.

Monsieur McWhinney, vous nous avez dit aujourd'hui que selon vous, il n'était pas urgent ou nécessaire d'insérer la «Charte canadienne des droits et libertés» dans la constitution et cela m'a un peu surpris et intrigué, parce que cette déclaration me semble conforme au projet de loi que le gouvernement nous a proposé. Dans le projet de loi, il n'est certainement pas reconnu que les droits et les libertés, les droits linguistiques en particulier, seraient reconnus dans toutes les provinces puisque ces provinces doivent approuver cette charte avant qu'elle ne prenne effet dans ces provinces.

J'aimerais vous poser quelques questions à ce sujet. Puisque le gouvernement fédéral a été très timide dans l'exercice de son droit de désaveu à l'égard de certaines provinces qui ont, selon moi, violé la soi-disant constitution de 1867. Je pense au Manitoba, à l'Ontario et à d'autres provinces. Comme vous nous l'avez répété souvent, vous êtes un de ceux qui favorisent un peu la largesse de la constitution. Pour tenir ce pays, ce Canada, ce tissu canadien que je crois possible, au point de vue institutionnel, par sa générosité envers sa population d'expression française en province anglaise, et également anglaise au Québec, ne pensez-vous pas que ce serait une erreur à ce moment-ci, dans cette situation où nous nous trouvons en 1978, de passer outre et ne pas insérer cette «Charte canadienne des droits et libertés» de la personne?

Selon vous, ce n'est pas nécessaire? J'aimerais que vous expliquiez vos raisons pour lesquelles vous pensez que ce ne serait pas le moment de faire ce geste.

• 1625

M. McWhinney: Sauf en ce qui concerne les droits linguistiques, j'ai dit que les droits de l'homme sont déjà enracinés dans notre Constitution; ils sont considérés comme des droits vivants, si on étudie les jugements de la Cour suprême du

[Traduction]

avez probablement étudié tous les aspects des fonctions judiciaires. A mon avis, il vaudrait mieux, si vous avez affaire à un juge qui plus tard s'occupera de révision constitutionnelle, ce que Cardozo appelle la législation interstitielle et qui en pratique est une forme de législation constitutionnelle, vous demander à l'avance ce que sont ses opinions. Ce à quoi je m'oppose, c'est l'habitude courante de critiquer le juge après qu'il a été nommé, dire qu'il est centralisateur ou favorise les droits du Québec. Cela devrait être soulevé avant sa nomination. Ce n'est pas en soi une critique valable ou une raison sérieuse de rejeter une nomination. Si vous n'avez pas le droit de veto, je ne crois pas que ce soit nécessaire, vous aurez fait un grand pas dans la bonne direction. Je le répète, même aux États-Unis où le pouvoir existe quant au rejet, le plus grand contrôle pour les nominations arbitraires de l'exécutif judiciaire, c'était le pouvoir d'entendre et le pouvoir d'examiner. Il s'agit d'une décision qui est plus importante qu'une décision de l'exécutif.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): J'ai encore quatre noms pour le premier tour et il ne nous reste que 40 minutes. Je crois qu'il va nous falloir revenir au temps de parole de 10 minutes. Monsieur Gauthier d'Ottawa-Vanier.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Thank you, Mr. Chairman.

Professor McWhinney, you said today that it was not necessary or urgent, according to you, to entrench the "Canadian Charter of Rights and Freedoms" in the constitution. I was rather surprised and puzzled because this Bill of Rights appears to me to be consistent with the bill proposed to us by the government. In this bill, it is certainly not recognized that these rights and freedoms, the linguistic rights especially, would be recognized in all provinces as they have to approve this charter before it becomes in effect in these provinces.

I would like to ask a few questions on the subject. As the federal government has rather shy in the exercise of its denial right toward certain provinces which have, according to me, infringed the so-called constitution of 1867. I think for instance of Manitoba, of Ontario and other provinces. As you have said often, you are among those who favour broad or liberal constitution. In order to hold together this country, the Canadian fabric that I believe possible on the institutional level, you would need a special generosity toward French people in the English provinces and English people in Quebec; are you not of the opinion that it would be a mistake now, in the 1978 framework, not to entrench this "Canadian Charter of Rights and Freedoms"?

According to you, it is not necessary? I would like to hear your explanation of the reasons why it is not the moment to do it.

Professor McWhinney: Except for language rights, I said that human rights are already entrenched in our constitution; they are considered as active rights if you consider the judgments handed down by the Supreme Court of Canada for

[Text]

Canada depuis des années, et si on étudie même les jugements des cours inférieures. Il existe déjà une charte des droits de l'homme, considérée comme faisant partie du droit commun.

Alors, en ce qui concerne les droits linguistiques, le problème, à un moment donné, est le suivant: il n'existe pas encore de consensus sur le contenu, si vous voulez, sur la définition de ces droits linguistiques. En ce moment, on a une loi fédérale, on a une loi québécoise, on a une pratique établie par quelques provinces anglophones, mais nous sommes en train de faire une redéfinition de notre système linguistique au Canada. Par exemple, si on avait pu faire adopter une charte sur les droits de l'homme contenant des dispositions au sujet des droits linguistiques il y a 10 ans, on aurait certainement garanti quelques droits minoritaires, au sein de quelques provinces, qui sont en train, à mon avis, de disparaître jusqu'à maintenant.

J'ai lu le rapport du *Hudson Institute*, n'est-ce pas, de Montréal, publié il y a deux jours. On a dit que nous sommes en train de développer, comme situation sociologique au Canada, un système presque belge, c'est-à-dire une province, Québec, qui est une province unilingue francophone, neuf provinces unilingues anglophones et une région fédérale bilingue. Si cela reflète la situation sociologique, alors la charte linguistique des droits de l'homme qu'on établirait serait complètement différente de la philosophie de la Loi fédérale sur les langues officielles. Alors, pour ces raisons, j'ai dit que le temps n'est pas encore mûr pour élaborer une définition des droits linguistiques. Il faut attendre.

Pour ce qui est des autres droits, je répète encore une fois que je suis persuadé, et j'en suis persuadé depuis longtemps, que ces droits existent déjà dans notre système constitutionnel sans qu'il soit nécessaire de les préciser dans une charte. Il est plus important, à mon avis, de garantir l'existence d'institutions efficaces pour veiller, évidemment, à l'application de ces droits. Moi, je me penche surtout sur les institutions. Un charte sans institutions efficaces ne fonctionne pas.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Je ne devrais peut-être pas interpréter vos commentaires, mais vous ne pensez pas qu'il soit possible d'avoir au Canada une institution fédérale canadienne qui desservirait la population canadienne dans les deux langues officielles à travers tout le pays? Vous pensez que c'est illusoire actuellement?

M. McWhinney: C'est certainement le but que s'est fixé notre gouvernement fédéral, et il faut comprendre que ce but a l'appui de tous les partis politiques fédéraux jusqu'à maintenant, n'est-ce pas?

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui.

M. McWhinney: Alors, à mon avis, ça correspond à ce consensus qui est en train de se développer au sein de notre pays. Mais pour ces raisons...

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Ce consensus qui se développe autour de cette polarisation, de cette balkanisation du français au Québec et de l'anglais dans les autres provinces, est-ce que vous ne pensez pas que cela va détruire nécessairement le tissu canadien, et que le million de francophones qui vivent à l'extérieur du Québec seront voués à l'assimilation plus ou moins

[Translation]

years and years, and you will also find that true when you consider judgments coming from lower courts. There is already a human rights charter which is considered as being part of common law.

So, in so far as language rights are concerned, the problem which crops up is the following: there is no consensus on the contents or on the definition of those language rights. For the moment we have a federal law, a Quebec law, we have practices established by some English-speaking provinces, but we are in the process of redefining our language system in Canada. For example, had it been possible to pass a Human Rights charter with provisions on language rights 10 years ago, we certainly could have guaranteed some minority rights in certain provinces which, in my opinion, have been disappearing to date.

I read the report from the Hudson Institute in Montreal which was published two days ago. They say that the sociological system developing in Canada is an almost Belgian one, that is to say we have one province, Quebec, which is a unilingual French-speaking province, and nine unilingual English-speaking provinces, plus a bilingual federal region. If that is a reflection of the sociological situation, then the charter on language rights which would be established would be completely different from the philosophy found in the federal Official Languages Act. So for those reasons I said that the time has not yet come for defining language rights. We must wait.

As for other rights, I must say once more that I am persuaded and have been for quite a while that those rights already exist in our constitutional system without it being necessary to set them out in a charter. In my opinion it is much more important to guarantee the existence of efficient institutions which, of course, will see to it that those rights are upheld. I am mainly concerned with the institutions. A charter without efficient institutions cannot work.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Perhaps I should not interpret your comments, but do you not think it would be possible in Canada, to have a Canadian federal institution serving the Canadian population in both official languages across the country? Or do you think we are simply entertaining illusions, presently?

Professor McWhinney: That is certainly the goal set by our federal government and it must be understood that that goal has been supported, to date, by all federal political parties.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Yes.

Professor McWhinney: Then, in my opinion, there is the consensus that is now developing in our country. But for those reasons...

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): This consensus developing around this polarization, this balkanization of French in Quebec and English in all the other provinces, do you not think that it will necessarily destroy our Canadian fabric and that the one million Francophones living outside of Quebec are condemned to assimilation sooner or later and that the 800,000

[Texte]

proche et que les 800,000 ou le million d'anglophones qui sont au Québec actuellement seront voués également, soit à l'assimilation, soit à l'exode du Québec? Est-ce que vous pensez que c'est là que l'on s'en va actuellement?

M. McWhinney: Le pluralisme exige qu'on encourage les gouvernements provinciaux à poser des gestes en vue d'accorder des droits minoritaires. Ce qu'on ne peut pas faire, c'est appliquer cette politique comme une politique fédérale qui serait imposée aux provinces. Dans ces situations, on peut créer le droit positif, mais le droit positif ne correspond point au droit vivant. Alors, c'est pour ces raisons que je mets l'accent sur l'action des provinces. A mon avis, il a été très fructueux d'encourager des ministres provinciaux de l'Éducation à accepter l'obligation morale d'accorder aux gens l'enseignement dans la langue seconde.

• 1630

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Il y a eu deux efforts, un à St. Andrews, l'an passé, et un à Montréal également, je pense, alors que des provinces se sont rencontrées pour essayer de négocier des ententes bilatérales.

M. McWhinney: Oui.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Les deux, d'après moi, ont été un échec dans un certain sens, en partie parce que les provinces se servaient de leur minorité comme otage et comme *negotiating factor*. Même si vous avez favorisé un renforcement des relations interprovinciales, ne croyez-vous pas que le gouvernement fédéral a l'obligation, en tant que gouvernement de tous les Canadiens, de s'intéresser de façon très poussée au maintien de ce tissu canadien qui reflèterait non seulement les intérêts provinciaux, mais aussi les intérêts beaucoup plus larges du Canada?

M. McWhinney: J'ai dit que le gouvernement fédéral n'avait pas la compétence constitutionnelle pour imposer une politique linguistique dans le domaine de l'éducation. Telle est la situation, la réalité constitutionnelle. Et j'admets que la réunion de St. Andrews a été un échec à certains points de vue. Il faut reconnaître qu'il y a eu des éléments un peu malins dès le début, des éléments politiques, oui. Mais j'ai causé avec des ministres provinciaux de l'Éducation et je suis persuadé que le processus a été fructueux. De plus en plus, les ministres provinciaux anglophones sont gênés devant les questions posées par les citoyens de leur province: «Que faites-vous pour l'instruction dans la langue seconde». On pose ces questions de plus en plus. De plus en plus, on accepte que c'est une bonne pratique gouvernementale que d'accorder des droits aux minorités. On a fait du progrès dans ce domaine et je suis très optimiste. J'ai suivi de très près ces discussions et je suis peut-être un petit peu plus optimiste que vous quant au processus. Il me semble que dans les provinces anglophones, on a vraiment fait du progrès. Si on considère, par exemple, ma propre province...

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Oui, je suis d'accord avec vous là-dessus, mais ce qui m'inquiète, c'est que le Québec a durci sa position et n'a jamais démontré de l'intérêt à l'égard des francophones qui demeurent à l'extérieur du Québec. Étant franco-ontarien, je suis en mesure d'en parler. Et s'il y a

[Traduction]

or one million Anglophones in Quebec presently will also be condemned either to assimilation either to an exodus from Quebec? Do you think that is the direction we are now taking?

Professor McWhinney: Pluralism means that we must encourage the provincial governments to do something to grant minority rights. What cannot be done is to apply that policy as a federal policy which would be imposed upon the provinces. In that sort of situation you can create positive law, but positive law is not active law. That is why I put the emphasis on provincial action. In my opinion it was very fruitful to encourage the provincial ministers of education to accept the moral obligation of granting instruction in the second language.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Efforts were made twice, once St. Andrews last year, and once in Montreal also, it seems to me, when the provinces met to try to negotiate bilateral agreements.

Professor McWhinney: Yes.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): In my opinion, those two efforts were both failures in a way, partly because the provinces were using their minorities as hostages and as negotiating factors. Even though you favour reinforcing interprovincial relations, do you not think that the federal government, as the government of all Canadians, should concern itself very much indeed with keeping together that Canadian fabric which would reflect not only provincial interests but also the much wider interests of Canada as a whole?

Professor McWhinney: I said the federal government did not have the constitutional authority to impose language policy in education. That is the situation, such is constitutional reality. I admit that in certain respect, the St. Andrews meeting was a failure. It must be recognized that there were elements of sharpness at the outset, political elements, yes. But I spoke to some provincial education ministers and I am convinced that the process was fruitful. More and more English-speaking provincial ministers are ill at ease when faced with the questions put by the citizens of their provinces: "What are you doing for second language educations?" That question is being put to them more and more often. The idea that granting rights to minorities is good government practice is gaining more and more ground. Progress has been made in that area and I am very optimistic. I followed those discussions closely and I am perhaps slightly more optimistic than you are concerning the whole process. It seems to me that in the English-speaking provinces, real progress has been made. If you consider my own province, for example,...

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Yes, I agree with you on that, but what concerns me most is that Quebec has hardened its position and has never shown interest for francophones living outside of Quebec. As a Franco-Ontarian, I can tell you something about that. And if Quebec is becoming disinterested in its francophone cousins living in the other provinces...

[Text]

désintéressement du Québec envers ses cousins francophones qui demeurent dans les autres provinces . . .

M. McWhinney: C'est un problème.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Voyez-vous dans vos provinces anglaises, actuellement, un consensus politique? Vous me dites que chez vous, en Colombie-Britannique, il y en a un. Il me fait plaisir d'entendre cela, car il y a un M. Gordon Gibson qui est venu nous dire la même chose et qui nous a promis de nous envoyer une copie du texte législatif. Je ne sais pas si on l'a reçue; moi, je n'en ai pas vu la couleur.

Mais ce qui m'inquiète, c'est qu'il y a une désaffection du Québec pour les minorités francophones hors Québec et il y a eu un défi évident qui n'a pas été relevé par les provinces anglophones en ce qui a trait à la francophonie dans leur province. Donc, on a là un statu quo et moi, je me demande où je me trouve dans cette barque.

M. McWhinney: Il y a un problème, une espèce de conflit entre le bon fédéralisme et la protection des droits minoritaires. Souvenez-vous que Laurier lui-même a décidé d'abandonner les Franco-Canadiens des provinces occidentales pour des raisons rattachées à l'exercice d'un bon fédéralisme. Je me souviens aussi que Jean Lesage, dès le début des années 1960, a décidé dans le même sens. On ne peut pas s'ingérer dans les affaires intérieures des provinces anglophones. Peut-être a-t-il eu tort sur le plan des droits minoritaires, mais sur le plan du fédéralisme, il a eu raison. C'est un problème. Je dis seulement qu'il y a un processus dialectique. Dans le domaine de l'éducation, c'est une des études que j'ai faites de façon plus ou moins précise. Je suis persuadé qu'on a fait beaucoup plus de progrès qu'auparavant. Je suis plus optimiste quant aux deux réunions et quant à la prochaine réunion des ministres de l'Éducation.

• 1635

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Gauthier. Senator Bird followed by Senator Langlois.

Senator Bird: Thank you, Mr. Chairman. Dr. McWhinney, I am coming to the same question raised by Mr. Brewin and by Mr. Gauthier. I confess I am surprised that so great and enlightened authority as yourself should not see the importance in Canada of having an entrenched bill of rights. I confess that I have been greatly influenced by Frank Scott who, I think, has felt that it is important. You said something a minute ago in answering a question which I think perhaps is one of the reasons why I feel this so strongly, you mentioned the supremacy of Parliament, the power of Parliament.

Professor McWhinney: Yes.

Senator Bird: Indeed Parliament is supreme and it is for that very reason that we must have entrenched in our constitution a bill of rights so that if Parliament can be swayed from time to time by emotional feelings, by changes in attitudes, nothing can change the rights which we, after due thought and much care. . . . I think the bill of rights as it is outlined in Bill C-60 does not go far enough. I am greatly concerned as you can well understand about the rights of minorities, language

[Translation]

Professor McWhinney: It is a problem.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): In your English provinces, presently, can you see a political consensus? You say that in your province, in British Columbia, there is one. I am quite happy to hear that because a certain Mr. Gordon Gibson came here and told us the same thing and also promised to send us a copy of the legislation. I do not know if we have received it yet; anyway, I have not yet seen it.

But what concerns me is that Quebec seems to be growing colder towards the francophone minorities outside of its borders and there has been a clear challenge issued which was not taken up by the anglophone provinces concerning the francophone citizens in those provinces. So we now have a sort of statu quo and I for one wonder where the wind is going to blow from next.

Professor McWhinney: There is a problem, a sort of conflict between good federalism and the protection of minority rights. You will remember that Laurier himself decided to abandon the French Canadians in the Western provinces for reasons of good federalism. I also remember that Jean Lesage, early in the nineteen sixties, decided to do the same. You cannot get involved in the internal affairs of the anglophone provinces. Maybe he was wrong about the rights of the minorities, but as far as federalism is concerned, he was right. That is a problem. I am simply saying that there is a dialectical process. In the education field, I made a more or less complete study of this. I am convinced that we have made a lot more progress than before. I am more optimistic for the two meetings coming up and for the next meeting of education ministers.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Gauthier. Le sénateur Bird, suivi du sénateur Langlois.

Le sénateur Bird: Merci, monsieur le président. Monsieur McWhinney, je continue dans la lancée de M. Brewin et de M. Gauthier. J'avoue être étonnée qu'un personnage aussi éclairé que vous même n'imaginiez pas l'importance d'entériner au Canada la déclaration des Droits. J'avoue avoir été grandement influencée par Frank Scott qui lui, l'a jugé primordiale. Vous venez à peine de parler de la suprématie du Parlement, de son pouvoir, et c'est peut-être pour cette raison que je tiens tant à cela.

M. McWhinney: Oui.

Le sénateur Bird: Le Parlement a vraiment l'autorité suprême et c'est pourquoi nous devons entériner dans notre constitution une déclaration des droits afin que, si jamais le Parlement se laissait emporter par des émotions, par un changement d'attitude, les droits, eux, restent les mêmes, surtout après avoir tant réfléchi pour décrire ces droits. A mon avis, la déclaration des droits que renferme le bill C-60 ne va pas assez loin. Je m'intéresse de près aux droits des minorités, aux droits

[Texte]

rights certainly and also the rights of women which are although not a numerical minority; they are a social and economic minority.

I feel that for this reason we must be aware, even though at the moment the climate has been very good but at times the climate has not been good. I am speaking of what happened to the Japanese during the war. I think it still is in the memory of many of us and also the minorities when people who come here from other countries in search of the symbol of an entrenched bill of rights is important.

Professor McWhinney: I understand your position, Senator, but I would remind you even on the Japanese Canadians case of the Japanese American cases; and those happened in a country with a fully entrenched bill of rights. What happened was I think worse than what happened here. I do not think it is a matter of the Constitutional Charter. It is really a matter of social attitudes. I would not want to be understood as denigrating those of my colleagues who have come out so strongly or an entrenched bill of rights.

The generation that Frank Scott belongs to was really the generation that believes most in these; this is the generation formed in the nineteen-twenties and the thirties. There was a feeling among constitutionalists that they placed too much emphasis on the words and not on the institutions. My generation of scholars, for better or for worse, places more emphasis on institutions and the words themselves really do not do anything unless the social attitudes are there. And the institutions armed with the swords in their hand are there to do battle on the issue. It really perhaps is an issue of emphasis or priority and I certainly would not want to be taken as opposing what other colleagues have said on the desires for an entrenched bill of rights.

On the language issue though, it seemed to me the problem with the definition here is in the political and civil rights, basically they exist already and have existed for a considerable period of time. On the language rights the problem really is one of consensus. We are floating with somewhat different policies which can be synthesized, which can be reconciled, but we need a few more years to do it. At the moment the federal bill is accompanied by the Quebec bill and the lack of action which your colleague mentioned on the part of the English-speaking provinces.

What we are really hoping is that bilingualism will become accepted as a federal principle but the other provinces will accept that, if they do have a majority language, it is their provincial obligation to render justice to their minorities. That is not yet the situation as living law but we hope it will come. I do not think the bill would change that. I think, frankly it is a matter of changing peoples' attitudes and changing peoples' minds. And that is where I said in answer to your colleague that I was not as depressed at the St. Andrews and the Montreal education minutes of meetings as many. I thought there was a considerable interchange between the people, to some degree and evasiveness but a considerable learning process. I have spoken to a number of the participants.

[Traduction]

linguistiques et aussi aux droits des femmes qui, si elles ne forment pas une minorité numérique, se retrouvent tout de même une minorité socio-économique.

Donc, même si les choses vont bien en ce moment, il ne faut surtout pas oublier que, parfois, le climat n'est pas aussi serein. Songez par exemple à ce qu'on a fait aux Japonais pendant la guerre. Plusieurs d'entre nous ne l'on pas oublié, sans compter que les immigrants qui viennent ici recherchent le symbole important qu'est une Déclaration des droits entérinée.

M. McWhinney: Je comprends bien votre position, sénateur, mais j'aimerais vous rappeler, puisque vous parlez des Canadiens d'origine japonaise, que la même chose s'est produite pour les Américains d'origine japonaise; or ce pays a une déclaration des droits parfaitement entérinée. Et je crois même que ce qui s'est passé là-bas était pire que ce qui s'est passé ici. Je ne crois pas que cela ait un rapport direct avec la Charte constitutionnelle. C'est plutôt une question d'attitude sociale. N'allez surtout pas croire que je veux dénigrer ceux parmi mes collègues qui se sont prononcés nettement en faveur d'une déclaration entérinée des droits de la personne.

La génération à laquelle appartient Franck Scott est celle qui croit le plus à cela, c'est elle qui a été élevée au cours des années 1920 et 1930. Les experts en droit constitutionnel avaient l'impression qu'on mettait beaucoup trop l'accent sur les mots et pas assez sur les institutions. Dans ma génération à moi, à tort ou à raison, on met l'accent sur les institutions puisque les mots ne veulent rien dire s'ils ne sont pas étayés de certaines attitudes sociales. Et ce sont les institutions bien armées qui doivent défendre ces droits. Cela dépend donc surtout sur quoi on met l'accent ou à quoi on accorde la priorité. Je ne veux surtout pas que vous croyez que je m'oppose à ce que certains de mes confrères ont dit à propos d'une déclaration des droits entérinée.

Pour ce qui est de la question linguistique, ce qui ne va pas, c'est la définition des droits politiques et civils qui existent déjà depuis fort longtemps. Quant aux droits linguistiques, il y a absence de consensus. On a des politiques diverses qui pourraient être fondées, mais il nous faut encore quelques années avant d'y parvenir. Pour l'instant, il y a le projet de loi fédéral, la Loi du Québec et une action des provinces anglophones.

Nous espérons en fait que le bilinguisme soit reconnu comme un principe du gouvernement fédéral, tandis que les gouvernements provinciaux devront suivre et veiller à rendre justice à leurs minorités. Ce n'est pas encore confirmé par les diverses législations provinciales, mais nous espérons qu'on y arrivera un jour. Je ne crois pas que ce projet de loi y changerait quelque chose. Il faut commencer par changer l'attitude des gens, par changer leur façon de penser. Et voilà pourquoi j'ai répondu à votre collègue que je n'étais pas aussi déprimé que d'autres par la conférence de St. Andrews et les comptes rendus des réunions au sujet de la langue d'enseignement à Montréal. Il y a eu tant d'échanges entre les gens, et

[Text]

The St. Andrews Conference was floored originally by the political motives with which a good idea emerged. The idea itself was a good one; without the political motives I think it could have gone through, and I wrote a signed editorial page article in *Le Devoir* urging that the idea be considered on its merits and divorced from the political motives which I knew to exist, and you did too.

I think this educational process is going on all the time in these subsidiary areas of federal/provincial relations, even while the cannons are firing at the top and sometimes it is a modest minister, like the Quebec Minister of Immigration and the federal Minister of Immigration who sometimes achieved the breakthroughs.

Senator Bird: Have I time for one more question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, you have time for another question.

Senator Bird: Well, it is on another subject. I am getting back to referenda, and you mentioned something when you were talking about Le Conseil d'État, and it was not clear to me what you had said.

Professor McWhinney: It is a specialized administrative law tribunal that exists in France. It is separated from the ordinary courts. It works at enormous speed. You get judgments out in three months. It has simplified procedures and laymen can handle it without having a lawyer. It has the elite of the French judicial service in it, and it specializes in protecting the civil liberties of the subjects and correcting arbitrary administrative actions. I suggested this to the McGruer Commission 15 years ago and I think your Joint Chairman did too. There is a timorousness about borrowing some of these institutions from other countries, but that, in my view, would be an enormous asset in terms of effectuating the civil liberties of the subject battled by big government and anonymous government. I commended this, by the way, to the Research Director of the Soviet Constitutional Commission and he was quite impressed, and even more impressed when I reminded him that Poland, which has the great merit of a communist presence but a French affectation in its general makeup, has a sort of quasi Conseil d'État too. So if you borrow it you are not really jumping to the Western World; if you are, you are jumping through a neighbouring socialist country.

Institutions like that, in my view, are enormously valuable in the practical effectuation of civil liberties. And when I said I am an institutionist, I meant that I give my priorities even more to that than to the charters. But I certainly would not want you to believe I would denigrate the utility of a charter and, if I did give that impression, then I would correct it to that extent.

Senator Bird: That is just for the benefit of the rest of my colleagues. Thank you.

[Translation]

même si tout cela reste plus ou moins vague, on a beaucoup appris. J'ai parlé à plusieurs participants.

• 1640

La conférence de St. Andrews a échoué parce qu'à l'origine des motivations politiques venaient s'ajouter à la bonne idée qu'on avait trouvée. Sans ces motivations politiques, je crois que l'idée aurait peut-être été acceptée. D'ailleurs, j'ai rédigé un article pour *Le Devoir*, où je pressais les gens d'étudier l'idée elle-même en l'isolant des motivations politiques dont on connaissait tous l'existence.

Cette espèce d'éducation existe toujours dans les domaines connexes aux relations fédérales-provinciales, même lorsqu'à la tête on s'échange des coups, et même si parfois c'est un ministre moins important, comme le ministre de l'Immigration du Québec, et le ministre de l'Immigration du fédéral, qui arrivent à faire une percée.

Le sénateur Bird: Ai-je le temps de poser une autre question?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, vous en avez encore le temps.

Le sénateur Bird: Je vais passer à un sujet bien différent, celui des référendums. Je n'ai pas très bien compris ce que vous avez dit au sujet du Conseil d'État.

M. McWhinney: Il s'agit d'un tribunal administratif spécialisé qui existe en France. Il est tout à fait distinct des tribunaux ordinaires et travaille très rapidement. On peut obtenir des jugements en trois mois. Les procédures y sont simplifiées et des profanes peuvent s'y présenter sans même avoir recours à un avocat. Seule l'élite des magistrats français siège à ce conseil dont la raison d'être est de protéger les libertés civiles des citoyens et de redresser toute mesure administrative arbitraire. Il y a quinze ans, j'ai suggéré la création d'un tel conseil à la Commission McGruer, comme votre coprésident, je crois. On craint toujours de s'inspirer des institutions d'autres pays et pourtant, ce serait là tout un atout pour le respect des libertés civiles d'un citoyen bafoué par un gros gouvernement anonyme. Je l'ai recommandé au directeur de la recherche à la Commission constitutionnelle soviétique, et il en a été fort impressionné, et encore plus lorsque je lui ai rappelé que la Pologne avait elle-même une sorte de Conseil d'État, puisqu'en plus du régime communiste, elle a conservé certaines touches françaises. J'ai donc pu le convaincre qu'il pouvait s'inspirer de cette institution sans avoir l'air de passer du côté du monde occidental, puis-qu'il pouvait se servir plutôt d'un pays socialiste satellite.

Personnellement, je crois que les institutions de ce type ont un très grand rôle à jouer dans le respect réel des libertés civiles. Quand je dis que je suis en faveur des institutions, je veux dire que j'accorde la priorité aux institutions, avant même les chartes. Je ne veux tout de même pas dénigrer l'utilité d'une charte, et je m'empresse de corriger cette impression.

Le sénateur Bird: Cette mise au point s'adresse plutôt à mes collègues. Merci.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator Bird. Sénateur Langlois, vous avez la parole.

Le sénateur Langlois: Docteur McWhinney, je veux d'abord me faire l'écho de mes collègues de ce Comité qui, cet après-midi, vous ont exprimé notre profonde reconnaissance pour vous être dérangé et être venu nous rencontrer afin de nous exprimer vos idées très intéressantes.

Je sais que ce déplacement vous a causé des ennuis. Il y a à peine quelques semaines j'avais le plaisir et l'honneur de participer avec vous à un programme de télévision à Montréal, alors que vous nous reveniez en direct de la Salonique, où vous aviez donné des cours devant l'université locale. A cause de ces déplacements nombreux à l'échelle du globe, pour ainsi dire, je sais que votre présence parmi nous cet après-midi vous a causé des ennuis, des embarras; et c'est pourquoi nous vous en sommes très reconnaissants.

McWhinney: Merci.

Le sénateur Langlois: J'aurais quelques questions à vous poser.

La première a trait à votre remarque de cet après-midi quand vous avez suggéré qu'au lieu de regarder vers le Sénat pour tâcher d'appliquer au Canada l'expérience et la formule du Bundesrat de l'Allemagne fédérale, il serait peut-être plus avantageux pour le pays de regarder vers l'adoption d'une telle formule à l'égard des conférences fédérales-provinciales.

Vous vous rappelez sans doute, et je crois que vous étiez alors au Québec, au début des années soixante, le premier ministre du Québec avait suggéré la création d'un secrétariat permanent pour ces conférences fédérales-provinciales. Secrétariat permanent qui aurait été de nature conjointe, c'est-à-dire avec une représentation tant fédérale que provinciale. Est-ce que vous avez à l'esprit la formation d'un tel secrétariat lorsque vous nous parlez de l'adoption de cette formule du *Bundesrat* allemand par notre pays?

• 1645

McWhinney: J'appuie totalement l'idée. Elle avait été lancée par le premier ministre Bourassa, je me souviens...

Le sénateur Denis: M. Lapalme.

McWhinney: Comment?

Le sénateur Denis: Je crois que c'était M. Lapalme.

McWhinney: Il en était l'auteur, oui, c'est vrai...

Le sénateur Langlois: Elle fut reprise par messieurs Lesage et Bourassa par la suite.

McWhinney: Je donne mon appui total à cette suggestion. Elle sera très utile.

Le sénateur Langlois: Maintenant, nous avons eu devant ce comité, il y a quelque temps, des représentants des provinces des Prairies, et de votre province d'ailleurs, qui étaient des membres de la *Western Conference*. Ils nous ont dit en termes très clairs et très précis qu'à la lumière des tournées d'études qu'ils ont faites à travers ces provinces de l'Ouest, que la création d'une chambre haute telle qu'elle nous est proposée ne ferait que conduire à une paralysie totale du processus législa-

[Traduction]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, sénateur Bird. Senator Langlois, you have the floor.

Senator Langlois: Dr. McWhinney, along with my colleagues here this afternoon, I would like to tell you how grateful I am for you to have bothered to come here and express your most interesting views.

I know very well the trouble you went through to come here. Barely a few weeks ago I had the pleasure and honour of participating to a television program in Montreal, along with you, and you were then just back from Salonica, where you had taught at the local university. Because of your numerous travels around the globe, I know very well that your presence here this afternoon has probably meant trouble for you. That is why we are so grateful.

Professor McWhinney: Thank you.

Senator Langlois: I have a few questions to ask.

My first question is about the remark you made earlier this afternoon when you indicated that instead of looking to the Senate for repeating in Canada the experience and formula of the German Bundesrat, it might be more appropriate to consider adopting such a formula for federal-provincial conferences.

You probably remember that at the beginning of the nineteen sixties, while you were in Quebec, the Premier of Quebec suggested creating a permanent secretariat to organize all federal-provincial conferences. This secretariat would have been a joint body, with representatives from the federal as well as provincial governments. Are you thinking about setting up such a secretariat when you talk about using the German Bundesrat formula for our country?

Professor McWhinney: I totally agree with the idea. I remember it was first suggested by the Premier Bourassa...

Senator Denis: Mr. Lapalme.

Professor McWhinney: Pardon?

Senator Denis: I believe it was Mr. Lapalme.

Professor McWhinney: Yes, he did have the original idea, that is true...

Senator Langlois: It was then taken up by Mr. Lesage and Mr. Bourassa after that.

Professor McWhinney: I totally support that suggestion. It will be very useful.

Senator Langlois: Now, some time ago, we had before this Committee some representatives from the Prairie Provinces, and also from your province, who were members of the Western Conference. They told us in very clear and specific terms that in the light of information trips they had made across those western provinces, that the creation of an Upper House such as the one that is being suggested would only bring about total paralysis of the legislative process in the Senate as

[Text]

tif au Sénat tel que nous le connaissons aujourd'hui. J'ai moi-même exprimé, à la télévision, l'autre soir, en votre présence, une idée à peu près semblable. Est-ce que vous êtes d'accord avec cette perspective de la formule qui nous est proposée par le gouvernement à l'heure actuelle?

M. McWhinney: C'est-à-dire la Chambre de la fédération?

Le sénateur Langlois: C'est cela, oui.

M. McWhinney: Non, je suis contre cette idée.

Le sénateur Langlois: Mais, est-ce que vous partagez l'opinion des membres de la *Western Conference* qui nous disent que l'adoption d'une telle formule ne ferait que nous conduire à une paralysie totale du processus législatif de la Chambre haute?

M. McWhinney: Les premiers ministres provinciaux occidentaux à ce moment, il me semble, penchent plutôt vers un Chambre de la fédération qui serait composée totalement de délégués des législatures provinciales. Moi, je suis contre cette idée aussi. On peut dire de l'idée fédérale exprimée dans ce projet de loi que c'est un compromis qui a retenu les pires aspects de toutes les demandes. En gros, c'est cela. Je suis contre le remplacement d'une institution vraiment fédérale par une institution qui ne serait ni législative, ni fédérale. On veut la remplacer par l'image qu'on se fait d'une institution empruntée de l'Europe, qui est vraiment une institution exécutive et représentative des provinces, des *Länders*, si on utilise le terme allemand. Je suis contre ce projet.

Le sénateur Langlois: J'ai remarqué tout à l'heure également, lorsque vous nous avez fait cette suggestion à laquelle je viens de faire allusion, que vous nous avez dit qu'un peu trop souvent, malheureusement, nos premiers ministres provinciaux étaient portés à se présenter comme des porte-parole d'états souverains. Vous avez fait également allusion au fait historique qu'en Allemagne les *Länders* étaient, au XII^e ou XIII^e siècle, des états souverains et que c'est le III^e Reich qui avait un peu mis la hache dans ce système, qui avait diminué la souveraineté de ces états qu'on appelle les *Länders* là-bas.

Est-ce que vous croyez qu'il serait possible, compte tenu de état d'esprit de nos premiers ministres aujourd'hui, d'avoir un secrétariat qui pourrait assister les conférences fédérales-provinciales d'une façon efficace?

M. McWhinney: On accepte certainement cette idée. On acceptera certainement aussi la possibilité de tenter de régler les conflits fédéraux-provinciaux. Évidemment, on ne tient ces réunions qu'à tous les 12 mois. Ce n'est pas suffisamment souvent; on ne peut pas résoudre ces problèmes de cette façon. A mon avis, il faut institutionnaliser ces réunions des premiers ministres. Il faut tenir ces réunions plus souvent qu'auparavant. Il faut aussi confier de plus en plus le processus décisionnel à ces réunions.

• 1650

Le sénateur Langlois: J'ai été tout à l'heure, je dois l'admettre, un peu surpris de vous entendre dire que vous étiez partisan de voir les nominations à nos cours, à la Cour suprême ou aux tribunaux inférieurs, soumises au moins à un examen par la Chambre haute. Lorsque vous parlez d'un tel

[Translation]

we know it today. On television, the other night, in your presence, I said pretty much the same thing. Do you agree with the formula which is presently being suggested by the government?

Professor McWhinney: You mean the House of the Federation?

Senator Langlois: Yes, that is it.

Professor McWhinney: No, I am opposed to that idea.

Senator Langlois: But do you share the opinion of the members of the Western Conference who tell us that adopting such a formula would only lead us to total paralysis of the legislative process in the Upper House?

Professor McWhinney: It would seem to me that the Western provincial premiers are presently leaning more towards a House of the Federation which would be totally made up of delegates from provincial legislatures. I am also against that idea. It could be said that the federal idea set out in this bill is a compromise which has been made up of the worst aspects of all the demands. Generally, that is what it is. I am against the idea of replacing a really federal institution by an institution which would be neither legislative nor federal. It would be replaced by our idea of an institution borrowed from Europe which is really an executive institution representing the provinces, the landers, if you use the German term. I am against that project.

Senator Langlois: I noticed before, when you made that suggestion I have been alluding to, that you told us that, unfortunately, our provincial premiers too often tend to make themselves out as spokesmen for sovereign states. You also alluded to the historical fact that, in Germany, the landers in the twelfth or thirteenth century were sovereign states and that it was the Third Reich that had put the axe to that system and had diminished the sovereignty of those states that are called landers over there.

In the present state of mind of our provincial premiers and prime minister, do you think it would be possible to set up a secretariat which could efficiently serve federal/provincial conferences?

Professor McWhinney: That idea is certainly accepted. The possibility of trying to solve federal/provincial conflicts will also certainly be accepted. Of course, those meetings are only held every 12 months. That is not often enough; you cannot solve the problems that way. In my opinion, those first ministers meetings should be institutionalized. They should be held more often than they have been to date. Those meetings should also become more involved in the decision-making process.

Senator Langlois: I must admit that I was rather astonished to hear you say that you would like nominations to our courts, both the Supreme Court and the lower courts, subjected to the scrutiny of the Second Chamber. Do you mean that this nomination would be submitted to a committee sitting in

[Texte]

d'examen, avez-vous à l'esprit un examen fait par un comité siégeant à huis clos ou un examen fait en public, comme cela se fait aux États-Unis d'ailleurs?

M. McWhinney: Un examen en public, pourquoi pas?

Le sénateur Langlois: Je vous pose la question parce que l'argument que j'ai entendu le plus souvent de la part de ceux qui sont contre cette suggestion-là, c'est que cela pourrait peut-être tarir la source de candidatures. Il y a des gens qui pourraient être très hésitants à venir s'exposer à un débat public sur leur conduite ou même sur leurs valeurs professionnelles.

M. McWhinney: Oui, mais en principe, pour être juge à la Cour suprême... Le *law enactment*... avec ce contrôle du pouvoir législatif, ce contrôle constitutionnel... Pourquoi pas exposer sa philosophie constitutionnelle? Il y aurait évidemment pour les sénateurs ou les députés une obligation de restreindre leurs questions à ces candidats. Mais normalement, le Parlement sait de quelle façon se restreindre. Je serais pour ma part satisfait d'un système de contrebalance entre l'exercice de ce pouvoir d'enquête du Parlement et le pouvoir judiciaire.

Le sénateur Langlois: Mais ne croyez-vous pas, docteur McWhinney, qu'un candidat comme un professionnel très connu à travers le pays, un avocat de renommée, puisse hésiter à venir se risquer devant un comité de législateurs, de politiciens et voir se faire rayer son nom de la liste des nominations futures à une cour en particulier? Ne pensez-vous pas que ce professionnel-là hésiterait ou pourrait hésiter normalement à faire cela parce que son nom étant rayé, il devrait retourner à sa profession avec le handicap d'un refus public déjà reçu?

M. McWhinney: On me dit qu'à huis clos, on n'accepte pas ce système proposé dans ce bill de 1978. On dit qu'il y a trop de bureaucratie, que les meilleurs candidats n'acceptent jamais ce système. Et en ce qui concerne une enquête publique exercée par une législature qui est nécessairement digne, on trouve aux États-Unis qu'il n'y a pas manque de candidat pour les postes judiciaires. Même en Allemagne de l'Ouest où il n'y a pas de système d'examen préalable de fait par la législature, mais un système d'élection politique direct appliqué par la législature il n'y a pas manque de candidat au judiciaire. C'est un défi pour un bon candidat.

Le sénateur Langlois: Mais c'est un défi qui pourrait faire mal à la longue.

M. McWhinney: Peut-être. Je dis seulement que l'expérience américaine qui est tout à fait à-propos est positive. L'expérience allemande qui n'est pas tout à fait à-propos, mais qui est vraisemblable, à mon avis, est aussi positive.

Le sénateur Langlois: Je vous remercie.

M. McWhinney: Merci.

Le sénateur Fournier: Est-ce que je pourrais poser une question supplémentaire?

Le coprésident (M. MacGuigan): Certainement. Sénateur Fournier.

Le sénateur Fournier: Vous venez de dire docteur, qu'aux États-Unis, on ne manque pas de candidat. Cela ne veut pas dire que les meilleurs hommes...

[Traduction]

camera or during a public hearing as is done in the United States?

Professor McWhinney: Public hearing, why not?

Senator Langlois: I ask you the question because those who are against this suggestion claim that it would discourage possible candidates. Many people might hesitate to submit their personal or professional conduct to public scrutiny.

Professor McWhinney: Yes, but in order to sit on the Supreme Court which has a control over legislative and constitutional procedures, it might be a good thing to expound one's constitutional philosophy. Senators and members would of course have an obligation to ask relevant questions of the candidates. Normally Parliament knows how to restrain itself. There is a need in my view for a system of checks and balances between the power of inquiry of Parliament and the judicial power.

Senator Langlois: Do you not think though that the well known professional, let us say a famous lawyer, might hesitate to come before a committee and run the risk of having politicians cancel his name from the list of nominations for one court in particular? Do you not think a professional would hesitate to have his nomination thus cancelled, which would force him to revert to his profession with the added handicap of a public denial?

Professor McWhinney: I am told that the system proposed in this 1978 bill is unacceptable because of excessive bureaucracy so that the best candidates do not come forward. Despite such public inquiries by the legislature in the United States, for instance, there is no lack of candidates for the judiciary. Even with Germany, where judges are directly elected without a prior legislative screening, there is no lack of candidates. On the contrary, it is a challenge for a good candidate.

Senator Langlois: A challenge which might hurt in the long run.

Professor McWhinney: Maybe. All I am saying is that the American experience which is relevant is also positive, while the German experience, if not quite relevant, is also positive.

Senator Langlois: Thank you.

Professor McWhinney: Thank you.

Senator Fournier: Can I ask a supplementary?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Of course, Senator Fournier.

Senator Fournier: You have just said that there is no lack of candidates in the United States. This does not mean however that the best men...

[Text]

M. McWhinney: Non.

Le sénateur Fournier: ... sont là!

M. McWhinney: Cela, c'est le problème dans n'importe quelle cour. Je ne veux pas nommer de pays, mais on me dit qu'il y a des candidats qui n'aiment pas les salaires. De temps en temps, quand j'étais jeune professeur en Ontario, on a nommé des candidats qui ne voulaient pas aller vivre à Ottawa ... Il y a des gens qui sont bien connus, mais il ne faut pas donner leur nom. Cela arrive de temps en temps. Mais une cour constitutionnelle aujourd'hui, cela c'est vraiment un défi, une lourde responsabilité.

• 1655

À mon avis, dans un état comme l'Allemagne de l'Ouest, ou les États-Unis, on recherche ces postes, la responsabilité, le pouvoir, le défi intellectuel ... À mon avis, il n'existe pas de problème dans le recrutement des candidats. Le problème à la Cour suprême en ce moment est que sa juridiction touché à trop de domaines: *common law* anglosaxon, droit civil, droit administratif, droit constitutionnel; le fardeau est trop lourd. Cela est peut-être la limitation la plus grave, mais de plus en plus la Cour se constitutionnalise. À mon avis, il n'existe pas de problème à trouver des candidats.

Mais je voudrais que ce système bureaucratique impliquant les procureurs généraux des provinces, etc., soit aboli. Cela ne sert à rien, à mon avis.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, sénateur.

Mr. Caccia, the last questioner.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman.

Which are the elements, Dr. McWhinney, that you would look for, that you would be searching for in a society, in a democratic system such as ours to determine when the time is ripe for legislating?

In reply to Mr. Gauthier, if I understood you correctly, you said that *Le temps n'est pas mûr* to legislate linguistic rights, for instance; that you were satisfied, if I remember correctly, that there is an educational process going on in the country, that it is satisfactory and that perhaps eventually we will get there—I am trying to paraphrase you.

That has troubled me, in a way, because surely there must be a catalyst to an educational process and surely there must be an objective for a nation to stick together.

Earlier you remarked that what goes on in Quebec today is a social revolution. Perhaps in your terms it includes also a political movement, in which case, then, it also includes, I would hope, this movement toward separation.

I would have thought, Dr. McWhinney, that the exercise in which we are engaged here is that of defining a national goal for sticking together and to leave it to posterity to determine whether a time is ripe or not, because as contemporaries I would submit this is a very difficult task for any legislator. You move according to the way you perceive the political situation and hope that the time is ripe, and then other factors will tell you the answer to that. Who is to tell us, for instance,

[Translation]

Professor McWhinney: No.

Senator Fournier: ... come forth!

Professor McWhinney: It is a problem in all tribunals. Without mentioning any country in particular, I am told that some candidates find the salaries insufficient. When I was a young professor in Ontario, people were nominated who refused to live in Ottawa. I do not want to mention names here although they are well known. This might happen from time to time, but a constitutional tribunal nowadays is a real challenge and a heavy responsibility.

In both West Germany and the United States, these jobs are very much in demand for the responsibility, the power and intellectual challenge they bring. There should not be any problem in recruiting people. The problem with the Supreme Court is that too many fields lie within its jurisdiction, Anglo-Saxon Common Law, Civil Law, Administrative Law, Constitutional Law; it makes a burden too heavy to bear. That is the main drawback, although the court is becoming more and more constitutional. There should be no problem of recruitment in my opinion.

I would like to see the bureaucratic system involving the provincial attorneys general, etc., abolished because it serves no useful purpose.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator.

M. Caccia sera le dernier à avoir la parole.

M. Caccia: Je vous remercie, monsieur le président.

Dans un système démocratique comme le nôtre, en fonction de quels critères devrait-on décider du moment opportun d'introduire tel ou tel projet de loi?

Vous avez dit à M. Gauthier que le moment n'est pas venu de légiférer en matière de droit linguistique par exemple, car à votre avis, l'évolution du système d'éducation dans le pays devrait résoudre ce problème, du moins si je vous ai bien compris.

Je ne vous suis pas très bien, car un système d'éducation doit avoir un catalyseur, tout comme un pays doit continuer à vivre, doit se fixer des objectifs.

Vous avez fait remarquer tout à l'heure que la situation actuelle du Québec constituait une révolution sociale. Vous entendez sans doute par là une évolution politique qui sous-entend, je suppose, le mouvement séparatiste.

La raison d'être de notre Comité est, à mon avis, la définition d'objectifs pour le maintien de notre unité nationale; ce sera à la postérité de décider si le moment a été ou non bien choisi, ce qu'il est impossible de faire sans un certain recul. Les législateurs agissent en fonction de la situation politique, en espérant que le moment a été bien choisi, mais c'est l'avenir qui décidera si tel était bien le cas. Peut-on dire que 1867 était bien l'année idéale pour l'adoption de l'Acte de l'Amérique du

[Texte]

that 1867 was the optimum year for legislating the BNA Act? Perhaps we can do it now, but did they know it then? And if they did not know, had they adopted your theory, would they have been perhaps driven into a kind of legislative paralysis in not wanting to legislate for fear that once they had formulated the BNA Act, it would have been outdated the very moment they had done so, according to your previous expression of opinion?

These are the thoughts that trouble me, Dr. McWhinney, and perhaps you might wish to comment on them. I have another brief question following.

Professor McWhinney: Yes. I hope it is more than a hope as to what the consensus is. It becomes at a certain point—and this is the difference between political responsibility and academic responsibility—it becomes a very informed hunch that it is the time to act. 1867 was clearly ripe, where 1840 was not, for the constitution of 1867. If you look at the present American constitution, 1776 was not. They needed those 11 years with the very unsatisfactory Articles of Confederation and everybody knew that. In 1787 they were ripe for that stronger federal union. And we needed the civil war in the United States to help us in some of the decisions in the constitution of 1867.

• 1700

I was named to the Royal Commission in Quebec at the end of the sixties on the language question and the Premier then did not know what the right language policy was and the commissioners did not, but by the time we wrote our report, we felt we saw the consensus emerging and we put it out in a report. It was very strongly attacked when it emerged but, you know, allowing for certain modifications according to party political philosophy, that is now the accepted consensus of a substantial majority of the population of Quebec. I believe in consensus as emerging on federalism in Quebec but it seemed to me the experience of the referendum, even perhaps the ability, the decision not to hold the referendum is a necessary part of it. I just really say that if you try to make a Constitution now on the basis of what you think, as a non-French Canadian, Quebec may want, you are liable to be operating on a hit-and-miss basis. Although those parts of your task, it seems to me, are really beyond your capacities now, they might not be one year from now, but, on the other parts of the Constitution, surely you are in a very good position to make a judgment. However, the judgment is not solely a description of an existing consensus or lack of it. It does have that element of prediction, but it has to be something more than hope. You have to see those historical trends emerging just as at a certain point in Quebec one could say that this consensus, on the core of the Bourassa bill, what became the core of the Levesque bill with some unnecessary elements that Mr. Levesque added on, did emerge as a Quebec consensus and no court could overthrow that and no change of government will. A Ryan government will not abolish the core of Bill 22. He may change Bill 101 but it is part of Quebec history, and that is what I meant by the time being right. If you have won a war, if you have had a great revolution, obviously it is easy, but we are in none of

[Traduction]

Nord britannique? Même si l'on peut l'affirmer actuellement, personne n'aurait pu le faire à l'époque. Or, si les législateurs de l'époque avaient suivi vos conseils, ils n'auraient rien fait du tout, par crainte de voir des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique caduques avant même d'avoir été adoptées.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de tout cela, après quoi, j'aurais encore une brève question à vous poser.

M. McWhinney: Il me semble que la question de consensus n'est plus du tout théorique. La grande différence entre les responsabilités politiques et universitaires, c'est justement qu'on acquiert la certitude que le moment est venu d'agir. Ainsi, l'année 1867 pour l'adoption de la constitution était bien choisie, alors que 1840 ne l'aurait pas été. L'adoption de la constitution américaine par contre, en 1776, n'était pas une date opportune et il leur a fallu attendre encore 11 ans, jusqu'à 1787, pour compléter la constitution. De même, la guerre civile aux États-Unis a contribué aux décisions prises au Canada concernant la constitution de 1867.

Lorsqu'à la fin des années 60 j'ai été nommé membre de la commission royale du Québec chargée d'étudier la question linguistique, le premier ministre de la province, tout comme les commissaires, ignoraient ce que cette politique linguistique devrait être. Mais au moment de rédiger notre rapport, nous étions arrivés à la conclusion qu'un consensus à ce sujet existait et nous en avons fait état dans le rapport. Au début, cette idée a été vivement attaquée, mais comme vous le savez, à la suite de certains changements apportés à la philosophie politique du parti, la majorité de la population du Québec, l'a désormais acceptée. Je crois que le consensus se fera au Québec au sujet du fédéralisme, mais je crois que la décision d'organiser ou non un référendum est un élément essentiel de ce consensus. Si vous vous efforcez aujourd'hui de rédiger une constitution en fonction de l'idée que vous, qui n'êtes pas un Canadien français, vous faites de ce que le Québec souhaite, alors vous risquez de faire fausse route. Bien que ces aspects de votre tâche me semblent aller au-delà de vos capacités pour le moment, il n'en sera peut-être plus ainsi d'ici un an. En ce qui concerne les autres parties de la Constitution, vous êtes évidemment bien placé pour porter un jugement. Cependant, affirmer la présence ou l'absence d'un consensus ne suffit pas pour étayer un jugement. Il existe également une certaine dose de prédiction, mais l'espoir ne suffit pas. On peut voir certaines tendances historiques se dégager au moment précis où le Québec a réussi à obtenir un consensus sur le projet de loi de Bourassa, qui est devenu celui de Lévesque, à part quelques adjonctions inutiles. Le Québec a exprimé un consensus et aucune cour, pas plus qu'aucun changement de gouvernement, ne pourra le contester. Le gouvernement Ryan ne pourra pas abolir le consensus obtenu sur le Bill 22. Il peut modifier le Bill 101 mais il fait partie de l'histoire du Québec, et c'est pour

[Text]

these situations; we are an ongoing country, with a long constitution tradition—a challenge which surprises us and hurts us, as Anglo Canadians, for those of us who are Anglo Canadians, suddenly in the late part of the twentieth century, by that dominant historical drive of the nineteenth century, national self-determination. It is now an international law imperative, although it does not in international law connote secession; it connotes self-determination within a federal state and, you know, that is the essence of the federal state. I think the consensus is very close in Quebec and every event since 1976, I think, confirms this. So it is not a matter of waiting till eternity.

You will be the people to make the judgment. All the academic could say is that if you make it without that consensus you are in the railroad ticket business; if you wait for the consensus, you know, it is superfluous. At a certain moment you see what the historical trends are, what the people's acceptance of what is right is.

On this language issue, I was saying that it was quite embarrassing in the Pepin-Robarts Commission hearings in some of the provinces that it was quite clear the general public were in advance of their political leaders on some of the points. They were saying, "we disagree with our government on its policy on the second language". I think that was one of the things Mr. Pépin told me that most moved him in the hearings, and it was there. It is good citizenship in many parts of Canada to believe in second language training and to want to do something very concrete about it; so that is coming, and that can be seen by perceptive political decision-makers like the members of this Committee.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Breau, I think, wanted to ask one question.

Mr. Breau: Yes. I just wanted to ask Professor McWhinney while it is true, and I recognize that you cannot solve social problems or socio-political problems with constitutions, do you not find that the political will which the constitutional amendment, or the constitutional amendments, or the whole process demonstrates, can influence people in the perception that some have of symbolic injustices in history and in the country? In some cases those injustices have been real and they still are, but, more particularly, they are symbolic in our institutions and in our constitution. Do you not find that the political will could have an influence on the solution of these social or socio-political problems?

Professor McWhinney: Yes, I think it is a reciprocal relationship. This is thesis and so positive law can help mold social attitudes as social attitudes mold law. This is true.

• 1705

Mr. Breau: So in fact by dealing with the political institutions of Canada and the whole process of constitutional reform the discussion that creates and the political will it demonstrates could have an influence on the social problems of Quebec.

[Translation]

cela que j'ai parlé de moment opportun. C'est très facile lorsque l'on vient de gagner une guerre ou de faire une grande révolution. Mais nous ne sommes pas dans une situation pareille, nous sommes un pays en plein essor et nous avons une longue tradition constitutionnelle. Ce qui nous surprend et nous blesse, nous, Canadiens anglais, c'est de voir ressurgir à la fin du vingtième siècle la motivation historique qui a dominé le dix-neuvième siècle, à savoir l'autodétermination nationale. Nous avons maintenant affaire à un impératif qui relève du droit international. En droit international, cela ne signifie pas sécession, mais plutôt autodétermination au sein d'un État fédéral. Je crois que le Québec est très près d'en arriver à un consensus, et chaque événement survenu depuis 1976 tend à le confirmer. Il ne s'agit pas d'attendre *ad vitam aeternam*.

A vous de juger. Tout ce que les spécialistes du droit ont pu nous dire, c'est qu'en agissant sans consensus, vous êtes condamnés au court terme; et si vous attendez d'obtenir le consensus, alors, il ne sert plus à rien. A un moment donné, il faut voir quelles sont les tendances historiques et quelles sont les opinions du public.

Pour ce qui est de la question linguistique, certaines audiences de la Commission Pepin-Robarts dans les provinces ont clairement démontré que le grand public était parfois en avance par rapport à ses chefs politiques, sur certains points. Le public a dit: «nous ne sommes pas d'accord sur la politique de notre gouvernement concernant la deuxième langue.» M. Pépin m'a dit que c'est ce qui l'avait le plus frappé au cours des audiences. En de nombreux endroits du Canada, le civisme des Canadiens se traduit par la confiance qu'ils accordent à la formation en langue seconde, et par leur volonté de prendre des mesures concrètes; cette tendance existe, et des hommes politiques aussi perspicaces que les membres du comité ne peuvent pas ne pas s'en apercevoir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Breau, vous voulez, je crois, poser une question.

M. Breau: Oui. Je veux poser la question suivante à M. McWhinney: je sais qu'on ne peut pas demander à une constitution de résoudre des problèmes sociaux ou socio-politiques. Néanmoins, ne pensez-vous pas que la volonté politique qui se dégage de tout le processus de réforme constitutionnelle peut influencer la perception qu'ont les Canadiens de certaines injustices symboliques, présentes ou passées? Dans certains cas, ces injustices ont réellement été commises et le sont encore. Mais leur caractère symbolique apparaît pleinement dans nos institutions et notre Constitution. Ne pensez-vous pas qu'une telle volonté politique puisse avoir un impact sur la solution de ces problèmes sociaux ou socio-politiques?

M. McWhinney: Oui, il s'agit en effet d'une relation de réciprocité. En effet, le droit positif peut contribuer à façonner les comportements sociaux et vice-versa. C'est exact.

M. Breau: Donc, en traitant des institutions politiques canadiennes et de tout le processus de réforme constitutionnelle, la discussion qui sera à encourager et la volonté politique qui sera démontrée pourraient avoir une influence sur les problèmes sociaux du Québec.

[*Texte*]

Professor McWhinney: If your dealings flow from our national legal traditions which include the civil law as well as the common law, yes. But that is the art. The civil law, strangely enough, and the common law are not really very far apart on most matters. If you take the trouble to be a good comparatist and to root your legal solutions in both systems, you will find 95 per cent of the time you come up with the same solutions. That is the art, but it takes a certain amount of skill in the drafting.

Mr. Breau: Thank you.

Professor McWhinney: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen of the Committee, I would like to thank Dr. McWhinney on your behalf. I think the presentation this afternoon has not only been very fine but it has been very helpful to us.

Some hon. Members and Senators: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The Committee is adjourned until 9:30 in the morning.

[*Traduction*]

M. McWhinney: Oui, si vos discussions s'inspirent de nos traditions juridiques nationales qui comprennent tant le droit civil que le droit commun. Mais c'est là où il faut de l'habileté. Chose assez étrange, le droit civil et le droit coutumier ne sont pas très éloignés sur la plupart des questions. Si on prend la peine de s'occuper du droit comparé et d'enraciner les solutions juridiques dans les deux systèmes, on constatera que 95 p. 100 du temps on trouve les mêmes solutions. C'est là où il faut une certaine maîtrise de l'art de la rédaction.

M. Breau: Merci.

M. McWhinney: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs les membres du comité, je voudrais remercier le professeur McWhinney en votre nom. Je crois que l'exposé de cet après-midi a été non seulement excellent mais également très utile.

Des voix: Bravo, bravo!

Le coprésident (M. MacGuigan): Le comité suspend ses travaux jusqu'à 09 h 30.



If undelivered, return **COVER ONLY** to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT**
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Edward McWhinney, Q.C. Head of the Political
Science Department at Simon Fraser University, and
Membre titulaire de l'Institut de Droit International.

M. Edward McWhinney, c.r. directeur du Département
des Sciences Politiques à l'Université Simon Fraser, et
membre titulaire de l'Institut de Droit international.

50
SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Wednesday, September 27, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

11
SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 18

Le mercredi 27 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

4
Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the

Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte spécial
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la

Constitution of Canada

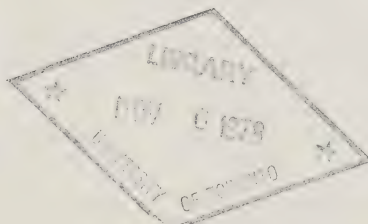
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Flynn
Bélisle	Forsey
Bird	Fournier
Denis	(<i>de Lanaudière</i>)

Representing the House of Commons:

Messrs.

Beatty	Collenette
Breau	Dawson
Brewin	Dinsdale
Bussièrès	Ellis
Caccia	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs

Hicks	Neiman
Lang	Roblin
Langlois	Smith (<i>Colchester</i>)—(15)
McIlraith	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Lee
Guay (<i>Lévis</i>)	MacDonald (Miss)
Hnatyshyn	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lachance	Stanfield
Laprise	Whittaker—(20)

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 27, 1978

(29)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:47 o'clock a.m., the Joint Chairman, the Honourable Senator Lamontagne, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bird, Denis, Fournier (*de Lanaudière*), Hicks, Lamontagne, McLraith and Neiman.

Other Senators present: The Honourable Senators Lafond and Marchand.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Breau, Brewin, Caccia, Collette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Guay (*Lévis*), Hnatyshyn, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

Witness: Professor Arthur Tremblay, *École Nationale d'Administration publique*.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

Professor Tremblay made a statement and answered questions.

At 12:14 o'clock p.m. the Committee adjourned until later this day at 2:00 o'clock p.m.

Le cogreffier du Comité

Patrick Savoie

Joint Clerk of the Committee

AFTERNOON SITTING

(30)

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 2:11 o'clock p.m., the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Hicks, Lamontagne, Lang and Neiman.

Other Senators present: The Honourable Senators Lafond, van Roggen and Bourget.

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Breau, Brewin, Caccia, Collette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Hnatyshyn, Lachance, Lee, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

Other Member present: Mr. Richardson.

Witnesses: From the Government of the Province of British Columbia: Honourable K. Rafe Mair, Chairman, Cabinet Committee on Confederation and Minister of Consumer and Corporate Affairs; Mr. Melvin H. Smith, Deputy Minister, Constitutional Affairs, (Premier's Office).

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 SEPTEMBRE 1978

(29)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 47 sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Denis, Fournier (*de Lanaudière*), Hicks, Lamontagne, McLraith et Neiman.

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lafond et Marchand.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Breau, Brewin, Caccia, Collette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Guay (*Lévis*), Hnatyshyn, MacGuigan, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. Stanfield et Whittaker.

Témoin: Le professeur Arthur Tremblay, *École Nationale d'Administration publique*.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

Le professeur Tremblay fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(30)

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 14 h 11 sous la présidence de M. MacGuigan (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Denis, Flynn, Hicks, Lamontagne, Lang et Neiman.

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lafond, van Roggen et Bourget.

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Breau, Brewin, Caccia, Collette, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Hnatyshyn, Lachance, Lee, MacGuigan, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. Stanfield, et Whittaker.

Autre député présent: M. Richardson.

Témoins: Du gouvernement de la Colombie-Britannique: L'honorable K. Rafe Mair, président du Comité du Cabinet sur la Confédération et ministre des Affaires de la Consommation et des Corporations; M. Melvin H. Smith, sous-ministre aux Affaires constitutionnelles, (Cabinet du premier ministre).

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

The Honourable Rafe Mair made a statement and, assisted by Mr. Smith, answered questions.

The witnesses filed with the Joint Clerks of the Committee the following documents:

—Report of the Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends, May, 1977. (*See Exhibit "CC-14"*).

—Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends, Second Report, April, 1978. (*See Exhibit "CC-15"*).

At 5:23 o'clock p.m. the Committee adjourned until Thursday, September 28, 1978 at 9:30 o'clock a.m.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

L'honorable Rafe Mair fait une déclaration puis avec l'aide de M. Smith, répond aux questions.

Les témoins remettent aux cogreffiers du Comité les documents suivants:

—Rapport du groupe d'étude des premiers ministres des provinces de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles, mai 1977. (*Voir pièce «CC-14»*).

—Groupe d'étude des premiers ministres des provinces de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles, Deuxième rapport, avril 1978. (*Voir pièce «CC-15»*).

A 17 h 23, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 28 septembre 1978, à 9 h 30.

Le cogreffier du Comité

G. A. Birch

Joint Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi septembre 1978

• 0948

[Texte]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): A l'ordre, s'il vous plaît.

Mesdames et messieurs, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin le professeur Arthur Tremblay. M. Tremblay a d'abord fait de longues études à l'université Laval, en Europe et aux États-Unis pour ensuite poursuivre une carrière dans l'enseignement jusqu'en 1960 alors qu'il est devenu l'un des grands artisans de la soi-disant révolution tranquille. Il est alors devenu sous-ministre de l'Éducation dans l'administration provinciale du Québec.

• 0950

Après avoir fait cet immense travail au ministère de l'Éducation, il fut président du Conseil d'orientation économique pendant quelques années pour ensuite devenir sous-ministre des Affaires intergouvernementales. Et assez récemment, il y a deux ou trois ans, il s'est retiré de l'administration provinciale pour retourner à l'enseignement.

J'aurais évidemment beaucoup de choses à dire de mon ancien voisin qui est maintenant le voisin du sénateur Marchand à Québec, mais je vais m'en abstenir.

Monsieur Tremblay, il nous fera grand plaisir de vous entendre.

M. Arthur Tremblay (Professeur, École nationale d'administration): Monsieur le président, vous venez de faire allusion à notre voisinage d'il y a plusieurs années sur la rue Forget et cela me rappelle un épisode, un été au cours duquel votre carrière, je pense, de même que la mienne, ont pris un certain tournant. C'était l'été de 1953, et si vous vous rappelez bien, c'était l'été où vous étiez en train de rédiger votre livre sur le fédéralisme et où j'étais en train de rédiger le premier volume que j'ai publié sur les questions d'éducation. On travaillait chacun de son côté, on se retrouvait le soir là où on le pouvait. On consommait autre chose que de l'eau pure ou des idées abstraites, bien sûr, mais on échangeait là nos vues sur l'état de nos travaux, sans que l'un ou l'autre ne communique, évidemment, les contenus.

Monsieur le président, je dois d'abord vous remercier et remercier votre comité de m'avoir fait l'honneur de m'inviter à participer à vos travaux. Je vous remercie également d'avoir accepté que je me présente devant vous sans vous remettre à l'avance un texte écrit. Les circonstances ne me le permettaient malheureusement pas. C'est le début de l'année scolaire, la reprise des travaux et le mois de septembre est particulièrement chargé. Je n'ai donc pas été en mesure de faire les choses comme l'usage le requiert. Je m'en excuse à l'avance et j'entre demblée dans le sujet, les notes ou les remarques que je me permets de vous faire.

Dans le cinquième chapitre du Livre blanc, où le gouvernement fédéral expose comment il conçoit les jalons du renouvellement de la Fédération canadienne, il décrit le cheminement de la réforme constitutionnelle au cours des dernières années et

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 27, 1978

[Traduction]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The meeting will come to order, please.

Ladies and gentlemen, this morning it is our pleasure to greet Professor Arthur Tremblay. Mr. Tremblay studied for many years at Laval University, in Europe and in the United States. He then took up a career in teaching until 1960, when he became one of the great craftsmen of the so-called quiet revolution. He then became Deputy Minister of Education in the provincial administration of Quebec.

After accomplishing a great deal within the Ministry of Education, Mr. Tremblay was Chairman of the Council d'orientation économique for several years, and then Deputy Minister of Intergovernmental Affairs. Just recently, perhaps two or three years ago, he left the provincial administration to return to teaching.

Obviously, I could say a great deal about my former neighbour; now Senator Marchand's neighbour in Quebec, but will restrain myself.

Mr. Tremblay, it will be a great pleasure for us to hear you.

Mr. Arthur Tremblay (Professor, National School of Administration): Mr. Chairman, you mentioned the fact that we were neighbours several years ago on Forget Street, and this reminds me of a summer during which I think your career as well as mine took a certain direction. I refer to the summer of 1953; as you may recall, during that summer you were writing your book on federalism and I was writing the first book I published on educational issues. We each worked alone, and met in the evening wherever we could. Of course, we consumed more than water and abstract ideas, but we did exchange our views on the progress of our books, although of course neither of us revealed the contents.

Mr. Chairman, I would like to begin by thanking your Committee for honouring me with your invitation to take part in your work. I would also like to thank you for allowing me to appear before you without having first submitted a written text, which circumstances unfortunately did not allow me to do. It is the beginning of the school year when a teacher's work resumes, and the month of September is particularly busy. Hence I was not able to proceed as custom demands. I apologize ahead of time, and will go right ahead with the notes and remarks I would like to present to you.

In the fifth chapter of the White Paper the federal government outlines its conception of the steps to be taken towards a renewal of the Canadian federation. The path constitutional reform has followed over the past few years is described, and

[Text]

il rappelle qu'au début de 1977, il en est venu à la conclusion que la meilleure chose à faire devant l'ampleur du problème, sans doute à cause de l'élection du Parti québécois dans les mois précédents, était d'encourager tous les Canadiens à participer au grand débat sur l'unité canadienne et de surseoir à la présentation de ces nouvelles propositions afin de ne pas clore le débat public prématurément.

Quelques mois plus tard, cependant, à l'automne de 1977, il en venait une autre conclusion. Il en venait à la conclusion qu'il ne pouvait pas rester indéfiniment en marge de ce grand débat et s'abstenir plus longtemps de contribuer à notre réflexion collective sur le devenir canadien. Je cite:

De très nombreux Canadiens estiment avec raison qu'ils se doivent de contribuer personnellement à la définition d'un nouveau consensus national.

• 0955

Et je continue de citer:

De même, le Gouvernement est d'avis qu'il incombe à toute autorité gouvernementale, dans l'ordre fédéral aussi bien que provincial, de participer à un débat dont nous espérons tirer la sagesse essentielle au renouvellement de la fédération.

Voilà pourquoi il annonçait dans le Discours du trône d'octobre dernier qu'il reprendrait l'initiative en matière constitutionnelle au cours de la session. Voilà aussi pourquoi il s'est appliqué ces derniers mois à formuler les principes et propositions qu'il entend soumettre aux Canadiens.

Lorsqu'il est venu à votre comité, M. le ministre Lalonde a été plus spécifique quant aux motifs qui ont poussé le gouvernement fédéral à changer de comportement et à modifier l'attitude qu'il adoptait dans les premiers mois de 1977. Il n'est pas exagéré, vous disait M. Lalonde le 30 juin dernier de dire que les travaux du Comité auront une portée considérable et peut-être même déterminante sur la décision que la population du Québec devra prendre au cours des prochains mois.

Cette décision dépend en grande partie de notre aptitude à convaincre la majorité bien pensante du Québec du fait que pour sauvegarder sa langue et sa culture, elle n'a pas à quitter notre Confédération. Ainsi, les raisons qui ont été à l'origine de la préparation du Livre blanc et du Bill C-60 sont relativement claires: contribuer à notre réflexion collective sur le devenir canadien, reprendre dès maintenant l'initiative en matière constitutionnelle, inscrire dans le débat pré-référendaire québécois la conception du gouvernement fédéral d'une option valable en regard de celle d'une souveraineté-association.

C'est cet aspect des choses que je voudrais analyser dans un premier temps. Après quoi, dans un deuxième temps, j'aborderai quelques aspects plus spécifiques des propositions fédérales.

En certains milieux, on semble s'être interrogé sur l'opportunité du geste fédéral au moment et dans le contexte où il a été fait. Je me permettrai d'évoquer à ce propos des propos que je tenais à la conférence Alternative-Canada, qui avait lieu à Banff à la fin de mars 1978, propos qui portaient précisément sur la nécessité que prenne forme et se définisse rapidement un néo-fédéralisme canadien qui pourrait constituer avec la souve-

[Translation]

we are reminded that in the beginning of 1977, the government concluded that given the size of the problem and no doubt because of the election of the Parti québécois in the preceding months, the best thing to do was to encourage all Canadians to participate in a great debate on Canadian unity, postponing the presentation of these new proposals so as to avoid a premature termination of the public debate.

A few months later, however, in the fall of 1977, the government came to a different conclusion: it could not remain indefinitely on the periphery of this great debate, and could no longer refrain from contributing to our collective consideration of Canada's future. I quote:

Many individual Canadians feel, rightly, that they have a responsibility to contribute to the search for a new national understanding.

And quote further:

So also, the government believes that each government in Canada, provincial or federal, has a responsibility to make its contribution to the ongoing debate, from which we all hope to distill the essential wisdom which will guide us in the renewal of our federation.

This is why in last October's speech from the Throne the government announced that it would once again take up the initiative in constitutional matters during the session. This is also why it has worked during the last few months to formulate the principles and proposals which it plans to present to Canadians.

When Mr. Lalonde appeared before your Committee, he was more specific about the motives which led the federal government to change its behaviour as well as the attitude which it had adopted in the first month of 1977. On June 30, 1977, Mr. Lalonde told you that it was not exaggeration to say that the work of the Committee would have an important and perhaps deciding impact on the decision to be taken by the people of Quebec during the following months.

This decision depends to a large extent on our ability to convince the right thinking majority in Quebec that it is not necessary to leave our confederation in order to safeguard its language and culture. Hence, the reasons behind the preparation of the White Paper and Bill C-60 are fairly clear: To contribute to our collective consideration of Canada's future, to resume as of now the initiative in constitutional matters, and to record in the debate preceding the Quebec referendum the federal government's conception of a valid option to that of sovereignty-association.

This is the side of the question which I would like to analyze first. Following this analysis, I will look at several more specific aspects of the federal proposals.

In some circles, there seems to be some question regarding the timeliness of the federal gesture at the time and within the context in which it was made. On this subject I will repeat some of my proposals from the Alternative Canada Conference which took place in Banff at the end of March, 1978, proposals referring specifically to the need for the formulation and the rapid definition of a Canadian neo-federalism which

[Texte]

raineté-association une véritable alternative au référendum québécois.

Je disais alors qu'à titre de citoyen du Québec, je me trouve placé dans une situation tout à fait particulière et tout à fait unique au Canada, à l'heure actuelle. Je pense au fait que dans un an, un an et demi peut-être, j'aurai à prendre démocratiquement, directement, personnellement une décision majeure qui engagera de façon radicale tout l'avenir, aussi bien du Canada que du Québec lui-même. Je pense au fait que j'aurai à prendre position dans un référendum qui m'a été promis et qui me demandera de prendre parti sur le projet de souveraineté-association du gouvernement qui a été légitimement élu le 15 novembre 1976.

Pour la décision que j'aurai à prendre, une décision que je voudrais être rationnelle, la volonté de changement qu'on sent s'affirmer de plus en plus nettement à travers le pays, l'alternative qui était à ce moment-là déjà en voie de prendre forme dans l'ensemble du Canada, m'apparaissent non seulement utiles mais absolument essentielles, et leur utilité sera d'autant plus grande pour moi, citoyen du Québec, qu'elles se préciseront, dans leur contenu, au cours de l'année qui vient.

Ayant tenu de tels propos il y a six mois, je ne vous étonnerai donc pas, monsieur le président, en vous disant que je considère comme positif le geste du gouvernement fédéral lorsqu'il communique au parlement et au peuple canadien sa vision du Canada de demain, ses propositions sur l'avenir constitutionnel du pays. A mon avis, quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir de ces propositions, il n'en demeure pas moins que le gouvernement central se devait d'annoncer ses couleurs dans le débat en cours. Cela dit, il faut analyser l'impact d'un tel geste. Dans le déroulement de ce débat, à l'extérieur du Québec d'une part, et à l'intérieur du Québec d'autre part.

• 1000

Pour ce qui est de l'extérieur du Québec, en visant à reprendre l'initiative comme il le disait en matière constitutionnelle, le gouvernement central se trouve paradoxalement à poser les premiers jalons de ce qui pourrait devenir de facto une négociation à deux de l'avenir du Canada au palier intergouvernemental.

Supposons en effet que le gouvernement fédéral réussisse à rallier l'ensemble des gouvernements à l'exception, évidemment, du gouvernement québécois, autour de ses propres propositions, soit dans leur version actuelle, soit dans une version plus ou moins modifiée. Dans cette éventualité, on se trouverait alors devant deux projets de réaménagement constitutionnel, un projet canadien, d'une part, qui représenterait à la fois les vues du gouvernement central et celles des autres gouvernements, et le projet du gouvernement québécois, d'autre part.

Une éventualité de ce genre est-elle impensable? Elle n'est sûrement pas acquise si l'on en juge par les réactions des premiers ministres des provinces à Regina, autant au sujet de la méthode et des étapes proposées pour engager le processus de renouvellement de la fédération, que sur le contenu de la réforme.

[Traduction]

could, with the sovereignty-association, constitute a viable alternative to the Quebec referendum.

At that time I said that as a citizen of Quebec, I found myself in a very special situation, quite unique in Canada at the present time. I was referring to the fact that within a year, perhaps within a year and a half, I will have to make a major decision, democratically, directly, personally, which will radically commit the entire future, not only of Quebec but also of Canada. I refer to the fact that I will have to take a stand in a referendum which has been promised to me and which will ask me to pronounce myself on the sovereignty-association project of the government legitimately elected on November 15, 1976.

In order to make this decision, a decision which I hope will be rational, I consider the desire for change becoming more and more apparent across the country, the alternative which at that time was already beginning to take form in Canada as a whole, to be not only useful but absolutely essential. They will be especially useful to me, a citizen of Quebec, in that their content will be made explicit in the upcoming year.

Having held these opinions six months ago, I will not surprise you, Mr. Chairman, by telling you that I find the federal government's gesture in communicating to Parliament and to the Canadian people its vision of the Canada of tomorrow, its proposals on the constitutional future of the country, to be positive. In my opinion, regardless of the opinion one may hold about these proposals, the fact remains that the central government had to show its colour in the current debate. Having said this, it is necessary to analyse the impact of such a gesture on the development of this debate, both inside and outside of Quebec.

Outside of Quebec, by trying to resume the initiative in constitutional matters, the central government has found itself in the paradox of taking the first steps in what could become a two party negotiation on Canada's future at the intergovernmental level.

Let's assume that the federal government does succeed in rallying the other governments, with the obvious exception of the Quebec government, to its own proposals, either in their present version or in a more or less modified version. In this case we would be faced with projects for a constitutional renewal; on the one hand a Canadian project which would reflect both the views of the central government and those of the other governments, and on the other hand, the project of the Quebec government.

Is such a possibility unthinkable? Judging by the reactions of the premiers in Regina, the possibility is certainly not acceptable either at the level of the method and steps proposed for beginning the procedure of renewing the federation and on the level of the content of the reform.

[Text]

Là-dessus, il ne me semble pas exclu que le gouvernement fédéral soit effectivement disposé à jeter du lest. Par tactique ou autrement, il me paraît vouloir mettre désormais l'accent sur la nécessité d'un consensus préalable à toute action irréversible de sa part, plutôt que sur la nécessité dans laquelle il se jugerait placé de procéder unilatéralement en l'absence de consensus. Au surplus, il a indiqué, sans équivoque il me semble, que la discussion des sujets associés dans son Livre Blanc à la deuxième phase du processus, ne sera pas reportée dans un avenir éloigné. Elle commencera dès la conférence qui se tiendra à la fin d'octobre.

Que se passera-t-il à cette conférence dans la perspective où je me suis placé? Un consensus commencera-t-il à prendre forme parmi les premiers ministres sur un processus de réforme constitutionnelle et sur les contenus de cette réforme? L'expérience nous a tous appris qu'il est téméraire de vouloir anticiper sur la façon dont les choses peuvent évoluer dans une conférence intergouvernementale au palier des premiers ministres.

Il me semble cependant que le premier ministre du Canada et les premiers ministres des autres provinces se trouvent maintenant inscrits dans une dynamique où ils auront à définir à brève échéance leur propre projet constitutionnel. Il me semble aussi que cette dynamique a commencé à faire sentir son impact et qu'elle le fera davantage sentir à la prochaine conférence. Il me semble enfin que le gouvernement québécois lui-même sera pour sa part placé dans la nécessité, soit d'être simple observateur de l'évolution des autres, soit de commencer à préciser son propre projet d'association, ce que les événements de la dernière fin de semaine laissent déjà présager. Voilà dans quel sens il se pourrait que *de facto* et paradoxalement le Canada à deux commence à se dessiner et à devenir une sorte de réalité empirique et vécue bien avant qu'il ne soit question d'une reconnaissance *de jure*.

J'en viens maintenant au deuxième volet de mon analyse, la signification du projet fédéral dans le cadre du référendum québécois.

La problématique créée par l'initiative fédérale à l'intérieur du Québec dans la perspective du référendum est évidemment bien différente de ce qu'elle peut être à l'extérieur. Cela s'inscrit dans une toute autre dialectique, qui comporte plusieurs caractéristiques que nous avons tous évidemment à l'esprit. D'une part il s'agit d'un référendum québécois, d'autre part le référendum portera sur un projet gouvernemental. Finalement l'objet du référendum met en cause l'avenir de la collectivité québécoise dans l'ensemble canadien.

• 1005

Une première remarque s'impose, il me semble, dans ce contexte. Qu'on le veuille ou non, qu'on en soit d'accord ou pas, qu'on en soit même choqué ou non, les jeux sont ainsi faits maintenant au Québec, que l'accession au pouvoir du parti Québécois a défini une situation concrète et objective d'autodétermination pour le peuple québécois, quant à son avenir dans la fédération canadienne. Une autodétermination *de facto* à défaut d'une autodétermination *de jure*.

[Translation]

In this context I do not think it is impossible that the federal government will be inclined to compromise. Out of tactics or otherwise, it seems to me that the government would like from now on to put their emphasis on the need to obtain a consensus prior to any irreversible action on its part, rather than on the need to proceed unilaterally, should consensus not be obtained. It has also indicated, unequivocally in my opinion, that a discussion of the subjects in its white paper related to the second phase of the process will not be long in coming. Discussions will begin with the conference to be held at the end of October.

In this perspective, what will happen at this conference? Will there be beginnings of a consensus amongst the premiers on the procedure of constitutional amendment and the contents of this amendment? Experience has taught us all that it is foolish to try to second guess the way in which things can evolve in an intergovernmental conference at the first minister level.

It seems to me however, that the Prime Minister of Canada and the premiers are now involved in a process wherein they will soon have to define their own constitutional project. I also feel that this process has begun to make an impact, and that this impact will increase to make an impact, and that this impact will increase at the upcoming conference. Finally, it seems to me that the Government of Quebec itself will feel the need to either remain a mere observer of the evolution of others, or to begin to explicit its own association project, which the events of last weekend allow us to predict already. This is how Canada can find itself *de facto* and paradoxically beginning to plan for future and become a sort of empirical experienced reality in two parts even before any *de jure* recognition.

I will now move on to the second part of my analysis, the significance of the federal project within the framework of the Quebec referendum.

The problem created by federal initiative within Quebec, in the prospective of the referendum, is obviously quite different from the problem outside of Quebec. The story is entirely different, with several characteristics which we obviously all have in mind. In one way this is a Quebec referendum, but in another, the referendum will deal with a government project. Finally, the ends of the referendum put into question the future of the Quebec community in the Canadian entity.

In this context I feel that an initial comment is necessary. Whether we like it or not, whether we agree or not, whether we are scandalized or not, the bets have now been made in Quebec and the Parti Québécois accession to power defined a concrete objective situation of self-determination for the Quebec people regarding their future in the Canadian federation. A *de facto* self-determination for want of a *de jure* self-determination.

[Texte]

Cette autodétermination se fera en fonction d'une alternative: le projet du gouvernement québécois d'une part, un projet d'orientation fédéraliste, d'autre part. J'oublie pour l'instant la définition de ce que sera effectivement le projet de souveraineté-association auquel s'identifiera le gouvernement québécois.

La question cruciale à se poser est de savoir se que sera l'autre projet, projet qui incarnera aux yeux des Québécois qui ont à se prononcer au référendum, une option fédéraliste valable. Quelles sont les chances que le projet énoncé dans le Livre blanc fédéral et le Bill C-60 apparaisse valable aux yeux des Québécois dans la conjoncture où ils seront placés au moment du référendum? Quelles sont les chances que les formations, qui défendront l'option fédéraliste, le fassent sur la base des propositions fédérales actuelles ou des propositions fédérales modifiées à la suite du progrès et de la réflexion, dont j'ai parlé tout à l'heure, à l'extérieur du Québec?

Je me risque à faire le pronostic suivant. Premièrement, les formations fédéralistes québécoises seront en bien mauvaise posture si elles n'étaient que les porte-parole d'une option préalablement définie par le gouvernement central et les autres gouvernements. Deuxièmement, ces formations seront ainsi amenées, par la force des choses, à se donner à elles-mêmes un projet original donné au fédéralisme canadien. Troisièmement ce projet ne se placera sûrement pas en deçà du projet canadien. Pour qu'il soit perçu comme valable au moment du référendum, il devra se situer quelque part au-delà. Il sera, à mon sens, plus radical.

En somme et tout compte fait, dans la conjoncture de 1978, l'intervention fédérale aura été pour tout le monde, à l'extérieur comme à l'intérieur du Québec, une manière de catalyseur de la redéfinition de la problématique canadienne. Une telle intervention comportait manifestement une large part de pari. Elle aura au moins eu le mérite, au moins comme les choses se passent dans une partie de poker, de forcer le jeu des autres partenaires, et de les amener plus rapidement à la minute de vérité. Reste à savoir cependant, pour évaluer la qualité du pari, à s'interroger sur les contenus mêmes de la proposition fédérale, les contenus du Livre blanc et du Bill C-60.

Que faut-il mettre d'abord en relief à cet égard? Le style un tant soit peu messianique de certaines parties du Livre blanc, ou l'approche parcimonieuse et très mesurée de certaines autres? Les appels réitérés au dialogue et au ralliement ou la menace d'une action unilatérale du gouvernement central? J'avoue pour ma part avoir été déconcerté, et peut-être n'ai-je pas été le seul, par ce que représente comme effort le projet qui nous est soumis, comme effort d'harmonisation de ce que j'appellerais des discordances canadiennes à la fois dans le temps et dans l'espace. Vous ne serez donc pas étonné que mes commentaires sur les contenus des propositions fédérales ne soient pas encore à tel point élaborés. Il me faudra encore un certain temps pour décanter tout cela. À tout événement, voici néanmoins les quelques remarques que je me permets de vous faire pour l'instant.

[Traduction]

This self-determination will be a function of one of two alternatives: the project of the Quebec government on the one hand and the federalist oriented project on the other. I will not deal at the moment with the definition of the sovereignty-association project with which the Quebec government will identify.

The crucial question is what the other project will be, a project which will embody a valid federalist option in the eyes of the Quebecers who must make a decision in the referendum. What are the chances that the project set out in the federal White Paper and Bill C-60 will seem valid to Quebecers in the context of the referendum? What are the chances that the organization who will defend the federalist option will do so on the basis of the present federal proposals, or federal proposals modified as a result of the progress and reflection outside Quebec which I mentioned earlier?

I am willing to make the following prediction. First, the Quebec federalist organizations would be in an awkward position if they were merely the spokesman of an option defined beforehand by the central government and the other governments. Hence, these organizations, through the force of circumstances, will end up making their own original project for Canadian federalism. Finally, this project cannot fall within the Canadian project. In order that it be considered valid at the time of the referendum, it must go beyond the Canadian project. I think it will be more radical.

Finally, in the 1978 context the federal intervention will have acted for everyone, both outside of and within Quebec, as a sort of catalyst of the redefinition of the Canadian problem. Such intervention was obviously to a great extent a wager. It will at least have been worthwhile as in a poker game, in that it will force the hands of the other players and bring them more quickly to the moment of truth. It remains, however, to judge the quality of the wager, to question the very contents of the federal proposal, the contents of the White Paper and Bill C-60.

What must be given the greatest emphasis in this evaluation? The somewhat evangelical style of some parts of the White Paper, or the economical, very measured style of some other parts? The repeated appeals to dialogue and accept or the threat of unilateral action by the central government? I admit that personally I was disconcerted, and I may not have been alone, by the efforts represented by this project, by the efforts towards harmonizing what I might call Canadian discord in both time and space. Hence, you will not be surprised that my comments on the federal proposals are not yet fully elaborated. It will take me a little more time to sort all of this out. In any case, you have now heard the few observations which I am prepared to make for the time being.

[Text]

• 1010

Première remarque: je ne pense pas que l'approche des deux phases résiste à l'expérience. Une constitution n'est pas un assemblage de pièces détachées. Tous les éléments qui la composent sont interdépendants et doivent être considérés simultanément.

Deuxième remarque: Je ne vois pas de raison péremptoire de précipiter les choses. Le temps de l'action ne doit pas être confondu avec le temps de l'impatience. Surtout que le type d'action que les circonstances requiert, c'est une action de réflexion, si je peux m'exprimer ainsi.

En troisième lieu, mes commentaires porteront sur la Chambre de la fédération. Il s'agit là d'un changement important, de toute évidence; mais son importance, la signification d'une Chambre de la Fédération, est largement fonction, il me semble, des équilibres fondamentaux établis ou maintenus par le partage des pouvoirs, par la répartition des compétences entre les deux sortes de gouvernement. Réciproquement, le partage des pouvoirs ne se conçoit pas de la même façon, selon qu'il existe ou pas une institution du type Chambre de la Fédération. Aussi, je vois mal que l'on puisse dissocier l'un et l'autre dans une démarche de révision constitutionnelle. Indépendamment de la question de savoir si la constitution actuelle permet au Parlement d'agir unilatéralement, il me semble que les décisions relatives au nouvel organisme proposé et les décisions relatives au réaménagement du partage des compétences sont complémentaires les unes des autres; il me semble qu'elles doivent être prises simultanément à la lumière des unes et des autres.

Cela dit, qu'en est-il du projet fédéral? Ce que l'on nous propose ne correspond pas, à mon avis, à l'idée qu'on peut se faire, qu'on doit se faire d'une véritable Chambre de la fédération. Il me semble en effet qu'une fédération est par définition constituée d'états membres et d'un état central. Et non pas d'un état central et de régions. Si cette prémisse est correcte, il en découle que la Chambre de la fédération devrait être composée de représentants mandatés par les états constituant la fédération, et que dans un régime de responsabilités ministérielles comme le nôtre, ce sont les gouvernements en place qui devraient nommer les membres de la nouvelle Chambre de la fédération. C'est là une position de principe très générale; je n'entrerai pas, à moins que notre discussion m'y amène, dans les conséquences d'un tel aménagement des choses, mais il me semble qu'en principe, partant de la notion même d'une fédération, ce sont les états qui constituent la fédération qui ont à mandater et à nommer par conséquent les membres d'une Chambre de la fédération.

Pour ce qui est du rôle précis que devrait jouer cette Chambre de la fédération, pour ce qui est des matières dont elle devrait connaître et des pouvoirs dont elle disposerait en vertu de la raison que je viens d'évoquer, je ne me sens pas en mesure d'en discuter sans savoir au préalable comment seront attribuées les compétences législatives, comment elles seront réparties entre le Parlement et les législatures.

A cet égard, et ce sera ma quatrième et dernière remarque, le Livre blanc contient des indications sur la façon dont le gouvernement central perçoit les voies dans lesquelles pourrait

[Translation]

In the first place, the two-phase approach will not, in my opinion, resist the test of experience. A constitution is not a patchwork of spare parts, all its elements are interdependent and have to be considered simultaneously.

Certainly I see no reason for rush. We should not confuse "a time for action" with "a time for impatience", all the more so as circumstances now require well thought out action.

The House of Federation represents a major change, that goes without saying; but its role will depend to a large extent on the basic checks and balances provided for in the distribution of powers between the two levels of government. Conversely, the distribution of powers depends on whether an institution like the House of Federation exists or not. That is why the two cannot be dissociated during the process of constitutional review. Whether or not the existing constitution allows Parliament to act unilaterally, decisions concerning the creation of a House of Federation and of a change in the distribution of powers are interdependent and must therefore be examined simultaneously.

The federal blueprint for a House of Federation is not satisfactory in my opinion. By definition, a federation is made up of member states and of a central government and not of a central government and regions. If this is correct, it would mean that the House of Federation should be made up of representatives appointed by the states making up the federation and in a Parliamentary system such as ours with ministerial responsibility, it is the governments of the day which should appoint members to a new House of Federation. This is as far as principles go. I will refrain for the time being from going into further details; but basically and by definition, it is the member states making up a federation which should appoint members to the House of Federation.

As far as the role and jurisdiction of the House of Federation, I cannot say anything about it before knowing how legislative powers will be apportioned between the federal Parliament and the provincial legislatures.

In this connection, the White Paper gives some details on how the central government proposes to change the distribu-

[Texte]

s'engager une révision du partage des pouvoirs qui revêt une signification particulière. Aussi, je m'en voudrais de ne pas évoquer celles qui me paraissent les plus ouvertes à une négociation fructueuse, et de ce fait, qui ont à mes yeux une importance considérable.

Dans le Livre blanc, il y a ce passage:

• 1015

L'expérience des derniers cent dix ans à établi que le gouvernement fédéral jouit de certaines compétences dont il n'a pas absolument besoin pour assurer l'essor et le bon fonctionnement de l'ensemble de la fédération où dont les législatures provinciales pourraient user d'une manière mieux adaptée à la diversité des besoins et des aspirations régionales. Inversement, les législatures provinciales ont des pouvoirs qu'elles ne peuvent exercer effectivement.

On nous dit par ailleurs évidemment qu'il ne saurait être question de continuer à résoudre les problèmes qui nous assaillent par un transfert massif de pouvoirs du gouvernement fédéral aux provinces. Par le même jeu de réciprocité, j'imagine qu'on peut interpréter ce passage comme signifiant qu'il ne serait pas non plus question de transfert massif de pouvoirs provinciaux au pouvoir central. Mais cette idée-là qu'il y ait des échanges dynamiques, des échanges de compétence à la lumière des critères qui sont vaguement évoqués par ailleurs, mais qui seraient à définir, je pense que cela est significatif.

Je considère également très significatif le passage suivant:

Certaines compétences instrumentales du Parlement fédéral, tel le pouvoir général de dépenser, ont une portée très large et pourraient être définies plus rigoureusement afin de mieux assurer la souveraineté interne des deux ordres de gouvernement.

Cela me paraît également significatif parce que c'est aborder toute la question des pouvoirs généraux, y compris le pouvoir déclaratoire qui est évoqué d'ailleurs, je pense, dans le projet de loi, mais y compris aussi sans doute le pouvoir résiduaire. Cette évocation du thème des pouvoirs généraux—à propos peut-être d'un seul de ces pouvoirs, le pouvoir de dépenser—me paraît elle aussi significative.

Finalement, et c'est le dernier point que je vais faire ressortir, le gouvernement est disposé à examiner avec les provinces l'extension des domaines de compétence concurrente et la reconnaissance à l'un ou à l'autre ordre de gouvernement d'un pouvoir prépondérant dans des secteurs précis. Cette idée de reconsidérer le répertoire, si je puis dire, des compétences concurrentes et de jouer avec le principe de la primauté dans des matières concurrentes est une ouverture qui n'est pas négligeable, il me semble.

Il y a là presque en principe la possibilité, selon la façon dont ce sera aménagé, qui ne nous est pas donnée, il y aurait la possibilité d'une sorte de fabrication, non pas tant du statut particulier mais de plusieurs statuts particuliers.

Et je me permettrais à cet égard de vous rappeler une expérience que j'ai vécue à l'été 1976 qui m'a amené à ratifier le pays, si je puis dire, d'un Atlantique à l'autre, comme disait l'autre, à deux reprises, ayant été mandaté par le premier

[Traduction]

tion of powers. I will mention here those which in my opinion might lead to fruitful negotiations.

The White Paper says the following in this connection:

The experience of the past 100 years shows that the federal government has a number of jurisdictions which are not essential for the operation of the confederation and which, left to the provincial legislatures, would be better adapted to regional needs and aspirations. Conversely, provincial legislatures have powers which they are not in a position to exercise sufficiently.

We are told that the difficulties which we face will not be revolved by a massive transfer of powers from the federal to the provincial government. By the same token, this passage could be interpreted as meaning there will be no massive transfer of provincial powers to the federal government. The principle however for mutual transfer of powers, as according to criteria yet to be defined, is significant.

The following paragraph is also important:

a number of instruments under federal jurisdiction, such as spending power, have wide-ranging repercussions and could be defined more exactly in order to strengthen the internal sovereignty of both levels of government.

This raises the whole question of general powers, including declaratory powers which are mentioned in the bill, as well as residual powers. The fact that general powers have been mentioned in connection with spending powers is important in itself.

Lastly, the government is willing to discuss with the provinces the extension of keeping jurisdictions with a view to giving one of the two levels of government prevailing powers in certain fields. Such a revision of impeaching jurisdictions based on the principle of a hierarchy in these powers is an interesting breakthrough.

This could eventually lead to the setting up of not only one but many special statutes.

During the summer of 1976,—it's an experience I would like to mention—I travelled through the country from coast to coast, having been appointed by the then Prime Minister of Quebec to meet with my counterparts in the other provinces to

[Text]

ministre du Québec de l'époque, pour rencontrer des interlocuteurs également mandatés par les autres gouvernements provinciaux, pour discuter de la question qui se posait dans le temps au sujet du rapatriement de la constitution, question dont vous vous rappelez certainement. C'était les possibilités du jeu des pouvoirs concurrents et de l'application du principe de la primauté d'un des deux ordres de gouvernement qui ont pris forme autour de la question de la culture. Et j'ai constaté, c'est d'ailleurs de cette façon que je présentais le problème, je ne suis pas venu ici pour répondre à la question: «Qu'est ce que le Québec veut»? Ou répondre à la question: «*What does Canada need*». Mettons-nous dans la perspective du Canada.

En matière culturelle par exemple, il est bien évident qu'il y a des différences culturelles à travers le pays qui ne tiennent pas uniquement au fait qu'il y a un Québec majoritairement ou très majoritairement francophone et d'autres parties du pays qui sont anglophones d'une façon globale, il y a des différences culturelles à l'intérieur du monde anglophone. En Saskatchewan et dans les provinces des Prairies, entre autres, le multiculturalisme est une réalité qui saute aux yeux. Est-ce que l'on ne pourrait pas trouver un aménagement en vertu duquel précisément, sans exclure nécessairement le fédéral du champ ou de certaines parties du champ culturel, on donne le primauté aux provinces, chacune étant libre de définir sa réalité culturelle? C'est ainsi qu'il me semblerait possible de dire à mes interlocuteurs: Ce n'est pas une question de statut particulier pour le Québec, c'est une question de statut particulier pour tout le monde avec ce mécanisme.

Je termine là-dessus, monsieur le président. Je voudrais, en terminant, souligner certaines indications, peut-être encore vagues, mais des indications qui me paraissent réelles, qui sont contenues dans le Livre blanc et qui ouvrent la porte à une réflexion dans le sens de modifications qui seraient assez significatives pour le renouvellement de la fédération.

Je vous remercie, monsieur le président, de nouveau, de m'avoir invité à présenter quelques commentaires de ce genre à votre Comité. Je me tiens à votre disposition et à celle de votre Comité pour poursuivre la réflexion selon votre convenance et de la manière que vous jugerez appropriée dans les circonstances.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci beaucoup, monsieur Tremblay.

Je note que le statut particulier peut peut-être devenir un statut général. C'est une nouvelle notion qui pourrait peut-être provoquer une certaine discussion ce matin. Du moins, je l'espère.

Alors, nous allons donc passer tout de suite à la période des questions. Monsieur Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Thank you, Mr. Chairman. I would like to start off by complimenting Professor Tremblay for his excellent analysis of the situation as he sees it, not only in the Province of Quebec but also generally across the country. I have just a few questions that I would like to pose to Professor Tremblay, more in the nature of obtaining an elaboration, making it a little more clear to me precisely the position that he brings forward and presents to this Committee. I take it from the general comments that Professor Tremblay has made

[Translation]

discuss the repatriation of the constitution. We discussed the matter of establishing a hierarchy among competing jurisdictions between the two levels of government, focusing on the question of culture. I used to say: I did not come here to answer the question "what does Quebec want, or what does Canada need?"

Obviously, cultural differences existing in Canada arise not solely from the fact that Quebec has a majority of Francophones or that other regions have a majority of Anglophones, since there are all kinds of cultural differences within the Anglophone community. In Saskatchewan in the Prairie provinces, the pluriculturalism is a very real phenomenon. Would it not be possible to work out an arrangement which, while not excluding the federal government totally from the field of culture, would nevertheless give a lead to the provinces, each of which would be free to lay down its own cultural guidelines. Rather than granting a special status to Quebec, all regions would be granted a special status.

In ending I would like to stress a number of suggestions contained in the white paper which would lead to significant changes in the federation.

I wish to thank you once again Mr. Chairman, for having invited me to speak before your committee. I am at your disposal to pursue this discussion in any way you might see fit.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you, Mr. Tremblay.

Your suggestion that the special status might be turned into a general one, may lead to a lot of questioning this morning, I hope.

I now give the floor to Mr. Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens tout d'abord à féliciter le professeur Tremblay de son excellente analyse de la situation, non seulement au Québec mais dans l'ensemble du pays. Je voudrais demander au professeur Tremblay quelques précisions sur sa position. Si j'ai bien compris il approuve en principe le Bill C-60 qui devrait permettre, avant la tenue du référendum au Québec, d'explicitier à la population de cette province la position fédérale relative aux aspirations des Canadiens français.

[Texte]

that he welcomes this particular legislation that we are now considering, in the form of Bill C-60, as a part of the federal arsenal, if you will, towards particularly the Province of Quebec prior to the referendum having been taken, with a view to demonstrating to people who will be involved in that referendum the position that the federal government takes vis-à-vis the aspirations of the people of the Province of Quebec. Maybe I can phrase my first question in a general way and try to obtain some comment from Professor Tremblay.

As you went along, making specific suggestions and recommendations, I rather got the impression, maybe wrongly, that the main matters that will concern the people of Quebec may not indeed be contained in this bill at all but rather the whole question of division of powers, the kind of federal-provincial relationships we might have in future, as opposed to these things which the government now tells us are wholly within the federal jurisdiction in any event. And I think Professor Tremblay alluded to the fact that the real meat of the discussion will be that which is intended to be considered under the second phase, according to the federal government, that is to say the matter of federal-provincial relations, the division of powers.

• 1025

He rather feels that the time limit set down for the first phase and indeed the second phase should not be too arbitrary, that we have time to discuss these matters and we should not be trying to run into the breach simply for the sake of having to demonstrate that we have been able to accomplish certain unilateral positions on the federal side but whether it is a matter of dialogue. Am I misinterpreting the position or would Professor Tremblay like to make a comment on my observations?

M. Tremblay: Vous avez parfaitement saisi, je pense, ce que je voulais laisser entendre. Vous dites, si j'ai bien compris, que la question qui se pose est précisément de savoir si le gouvernement fédéral est décidé à agir de son côté dans ce qu'il considère être compris dans le pouvoir dont il dispose pour agir. J'ai l'impression que les choses ont évolué depuis le mois de juin à cet égard.

Il y avait toutes les apparences de cette volonté bien établie au mois de juin. Mais en ce moment, j'ai le sentiment, dans de telles matières, évidemment, on ne peut pas tellement avoir autre chose que des sentiments ou des impressions, j'ai le sentiment, comme je l'ai évoqué, que le gouvernement fédéral lui-même insiste davantage sur la nécessité du dialogue et du consensus préalable à une action de sa part, qu'il ne semblait insister en juin sur la détermination à l'action immédiate.

Je vois un indice de cela dans la dernière lettre du premier ministre à ses collègues des provinces et dans ce qui a été dit à plusieurs reprises, je pense, à savoir que dès la prochaine conférence d'octobre, on entamerait la discussion sur le partage des pouvoirs, sur les autres questions reliées à la phase II dans le schéma initial. Et c'est cela qui me paraît significatif. Il y a une sorte de déplacement de l'accent, de telle sorte que les questions qui en fin de compte correspondent aux préoccupations fondamentales de la collectivité québécoise vont venir

[Traduction]

J'ai cru comprendre d'après ce que vous avez dit ce matin que ce qui occupe essentiellement les habitants du Québec n'est pas repris dans les dispositions du Bill, touche davantage à la répartition des pouvoirs et à l'évolution future des relations fédérales-provinciales, par opposition à ce qui, d'après le gouvernement fédéral, ressort exclusivement de la compétence fédérale. D'après le professeur Tremblay, les relations fédérales-provinciales et la répartition des pouvoirs, question faisant l'objet de la phase II, constituent le clé du problème.

Il estime au contraire que les délais fixés pour la première et la deuxième phases ne devraient pas être trop arbitraires, que nous devrions prendre le temps de discuter de ces questions, que nous ne devons pas tenter d'arriver au but simplement pour démontrer que, du côté fédéral, nous avons pu préciser certaines positions unilatérales, mais qu'il s'agit plutôt d'engager le dialogue. Est-ce que j'interprète mal sa position, est-ce que M. Tremblay aimerait apporter quelques précisions à la suite de mes remarques?

Mr. Tremblay: You understand perfectly what I was trying to put across. You say, if I understand you correctly, that the question is whether or not the federal government has decided to act on its own in what it considers its prerogative. I have the impression that since June the situation has evolved in this respect.

In June, this well-established will was already apparent. But at the present time, I have the feeling,—of course in such matters, one can only have feelings or impressions—but I have the feeling, as I have said before, that the same federal government is emphasizing the need for dialogue, for a consensus before acting on its own, much more so that seemed to be the case in June when the emphasis was on immediate action.

I see an indication of this new state of mind in the Prime Minister's last letter to his provincial colleagues and in what we have heard numerous times, I understand that at the next conference in October, discussions will take place on the sharing of powers, and on other matters pertaining to phase 2 in the initial scheme. To me, this seems significant. The emphasis has changes in such a way that matters which in fact correspond to the fundamental concerns of the people of Quebec will come up for discussion sooner than could be

[Text]

plus rapidement dans la discussion qu'on ne semblait le prévoir en juin. Et cela me semble être une évolution positive. On peut alors conclure, en poussant les choses un peu plus loin, que j'ai peut-être été un peu catégorique, mais il est bien possible que la distinction entre les deux phases éclate à travers l'expérience vécue. Pour ma part, j'approuve cela.

Mr. Hnatyshyn: Professor Tremblay, the reason I partly raised this is that just this morning Mr. Lalonde was interviewed on television and has been quoted after meeting with those ministers responsible for federal-provincial relations on the provincial side as still wanting to proceed with Phase I before the deadline of July 1 and has been quoted on one thing that you stressed, the House of the Federation proposals, as saying that he wanted in effect to proceed with those, and was hopeful of getting them through even having regard to the electoral timetable of the federal government, before July 1. And, of course, that frightened my colleague. Miss MacDonald points out that the Pepin-Robarts report will apparently not be in until the end of this year.

• 1030

But having said that, I want to pose to you another proposition. As far as the political strategy, quite apart from any thing else, it seems to me, not being from the Province of Quebec, that what we have is the federal government more or less coming out with precision—unilaterally setting down timetables—where as Mr. Lévesque and his colleagues in the Province of Quebec are being far more flexible and less forthcoming. In other words, they are developing, as it were, their general proposals, but I do not see them, for example, bringing forward a bill setting out their proposed constitution in precision, what precisely they see as the role of their government. There they are talking in vague generalities, vague terms, prior to this referendum.

I am wondering whether or not you feel that sometimes, in terms of political dialogue before a referendum, it may be far more important to have general dialogue rather than be too precise. This bill before us has come under some considerable criticism from all quarters of Canada, all parts of Canada. Do you not think that it may be more a time for dialogue and discussion, rather than precision, especially having regard to the fact that the federal position may be somewhat limited with this kind of specific legislative approach before a referendum?

M. Tremblay: Malheureusement, je n'ai pas entendu les commentaires que M. Lalonde a faits hier soir et qui, j'imagine, ont été véhiculés par la radio et la télévision. S'il était vrai qu'il a de nouveau insisté sur le calendrier très précis sur lequel on mettait l'accent au mois de juin, à ce moment-là, je transformerais mes commentaires qui avaient le caractère d'un diagnostic d'une évolution. Je transformerais mon diagnostic en recommandation: je recommanderais qu'une telle évolution se produise vers le dialogue auquel vous avez fait allusion.

Maintenant, peut-être que cela ne se produira pas. Je le regretterais. Mais comme vous l'avez très bien signalé, c'est ce type de dialogue sur le contenu qui, à mon sens, m'apportera,

[Translation]

foreseen in June. The fact that the situation has evolved, seems to me, a positive step. One can therefore conclude, looking a little further, that I was perhaps rather categorical, but it is quite possible that the separation which now exists between the two phases will disappear following this experience. For my part, I quite approve.

M. Hnatyshyn: Monsieur Tremblay, la raison pour laquelle, en partie, je soulève la question, c'est que justement ce matin, on a rapporté les paroles de M. Lalonde qui était interviewé à la télévision à la suite d'une réunion avec les ministres provinciaux responsables des relations fédérales-provinciales; qu'il était toujours question d'en terminer avec la phase I avant le délai fixé du 1^{er} juillet. On rapporte également ses propos sur un point que vous avez souligné, je veux parler des propositions relatives à la Chambre de la Fédération; il aurait dit qu'il se proposait toujours de donner suite à ces propositions et qu'il espérait les faire adopter, même s'il devait y avoir des élections fédérales, avant le 1^{er} juillet. Bien sûr, cette déclaration a effrayé ma collègue. M^{lle} MacDonald a en effet fait remarquer que le rapport Pepin-Robarts ne sera probablement pas publié avant la fin de la présente année.

Cela dit, j'aimerais vous soumettre une autre proposition. Si l'on ne regarde que la stratégie politique, il me semble, à moi qui ne vient pas de la province de Québec, que le gouvernement fédéral propose unilatéralement, un calendrier plus ou moins précis, alors que M. Lévesque et ses collègues, au Québec, sont beaucoup plus souples, beaucoup moins rigides. En d'autres termes, ils mettent au point, si vous voulez, des propositions générales, mais je ne les vois pas, par exemple, déposer un projet de loi exprimant leurs idées sur une nouvelle constitution, sur le rôle de leur gouvernement. Le gouvernement québécois parle plutôt en termes vagues, en généralités, avant le référendum.

Je me demande si vous ne croyez pas qu'en ce qui concerne le dialogue politique référendaire, il ne vaudrait pas mieux s'en tenir à un dialogue général plutôt que trop précis. Le présent projet de loi s'est attiré des critiques considérables de tous les milieux, de toutes les parties du Canada. Ne croyez-vous pas qu'il vaudrait mieux s'en tenir au dialogue et à la discussion, plutôt que de rechercher la précision, surtout lorsqu'on songe que la position fédérale, dans une approche législative précise, peut être assez limitée avant le référendum?

Mr. Tremblay: Unfortunately, I did not hear the comments Mr. Lalonde made last night, which, I suppose, were carried on radio and on television. If it is true that he once again insisted on a precise schedule, emphasizing again at this time, a limit date of June, I must revise my comments which made mention of an evolving situation. I will change my diagnosis into a recommendation; I recommend that we move towards the dialogue which you have alluded to.

Of course, perhaps this will not happen. I would regret it. But as you pointed out so well, this is the type of dialogue on substance which to my mind, will give me, as a Quebec citizen,

[Texte]

en tant que citoyen du Québec, l'éclairage dont j'ai besoin pour m'orienter rationnellement le moment venu de poser mon geste au référendum. C'est fondamental, il me semble.

Il n'est peut-être pas nécessaire qu'on ait déjà un projet de constitution tout écrit à cet égard. J'ai noté qu'il y avait dans le Livre blanc certaines indications, certaines ouvertures. Ce que je souhaiterais, c'est que ces ouvertures s'élargissent et progressent, et qu'elles progressent à la fois au palier du gouvernement central et au palier des autres gouvernements du pays. Si, comme citoyen du Québec, au moment du référendum, je n'ai pas d'indication d'un cheminement vers un renouvellement réel des contenus, non seulement de la part du gouvernement central mais aussi de la part des autres partenaires de la Fédération, je me sentirai, j'imagine, dans une sorte de vide et en quelque sorte abandonné à ma réflexion personnelle exclusive. C'est pour alimenter cette réflexion que j'insiste à ce point sur la nécessité que prenne forme une autre solution dans l'ensemble du Canada. Peut-être, mais là c'est peut-être un espoir un peu futile. . . je n'en sais rien, peut-être que la conférence d'octobre va commencer à ébaucher les choses. Il me semble qu'au palier interprovincial, des progrès importants avaient déjà été réalisés à l'occasion des conférences d'Edmonton, Banff et Toronto en août et octobre 1976.

• 1035

Il s'était dégagé de ces rencontres interprovinciales des consensus dont on n'a peut-être pas estimé la juste valeur à l'époque. Et pour être bien honnête à votre égard, quant à la première lettre adressée par le premier ministre du Canada au premier ministre de l'Alberta, M. Lougheed, quelque temps vers la mi-octobre, le 18 ou le 20 octobre si j'ai bonne mémoire, lettre qui répondait à la transmission par M. Lougheed au nom de ses collègues des autres provinces des consensus qui avaient été obtenus sur tel point ou tel autre, de même que la description de l'absence de consensus sur tel autre, et où il y avait une description assez élaborée du résultat, en somme, des conférences qui avaient précédé, pour être bien honnête, dis-je, je dois vous avouer que j'ai été un peu déçu que cette première lettre de M. Trudeau traite la chose de façon un peu cavalière. Et si j'ai bonne mémoire, entre autres, sa lettre est articulée autour de ce premier constat: «c'est à la fois trop et trop peu». Dans le deuxième paragraphe de la lettre, si j'ai bonne mémoire. . . Et toute la lettre montrait comment, à son point de vue, c'était à la fois trop et trop peu.

J'aurais presque envie, dans la circonstance présente, de retourner la remarque devant le projet actuel, c'est peut-être aussi à la fois trop, côté Bill C-60, dans le sens que c'est très, très, très précis-là, de ce côté-là, à certains égards, puis trop peu quant aux questions de substance, c'est-à-dire au contenu.

Mr. Hnatyshyn: Well, I have one final question. You have made reference at the end of your comments about your travels and your observations with respect to cultural identities and so on. You made mention of the fact that the Prairies multiculturalism is an important consideration. This is a very simple question in one sense. I am just curious. In order to accomplish the kind of, as you term it, special status with respect to cultural matters, which would not only apply to

[Traduction]

the necessary insight to guide me when the time comes to vote during the referendum. This is basic, as far as I am concerned.

It is perhaps not necessary that towards this end we already have a written constitution. I noticed that in the White Paper there were certain indications, certain openings; I hope that these openings continue and progress, on the one hand on the part of the central government, and on the other hand on the part of the other governments of the country. If, as a Quebec citizen, at the time of the referendum, I have no indication that we are progressing to a true rethinking of the substance, not only by the central government, but also by the other partners in the federation, I suppose I will feel that I am in a kind of vacuum, and left, in a way, to my own personal thoughts on the matter. It is to feed my thoughts that I insist so much on the need to find another solution for Canada. Perhaps, but of course, it is a rather futile hope—I do not know,—perhaps the October conference will bring about new developments. At the interprovincial level, it seems to me, that important progress has already been achieved during the conferences held in August and October, 1976 in Edmonton, Banff and Toronto.

The consensus which arose out of these interprovincial meetings was not perhaps given its true value at the time. To be quite honest with you, as for the first letter the Prime Minister of Canada sent to the Prime Minister of Alberta, Mr. Lougheed, about mid-October on the October 18 or 19, if I remember correctly, in answer to a letter sent by Mr. Lougheed on behalf of his other provincial colleagues to transmit the consensus which had been reached on such and such a matter, and the lack of consensus on such and such another, and to describe in quite a detailed fashion the results of the seating conferences, to be quite honest, I must admit I am perhaps a bit disappointed that this first letter of Mr. Trudeau's deals in such an offhanded manner with the subject. If I remember correctly, the main conclusion to be drawn from this letter is that "it is at once too much and too little." In the second paragraph of the letter, if I remember correctly—in fact, the whole letter illustrated how to his mind, it was at once too much and too little.

I am quite tempted, under the circumstances, to address the same comment to the present scheme, it is at once too much as far as Bill C-60 is concerned in that it is much too precise and too little in other respects, for instance, as far as substance is concerned.

M. Hnatyshyn: J'ai une dernière question. Vous avez parlé, à la fin de vos remarques, de vos voyages et des observations que vous en avez tirées sur l'identité culturelle. Vous avez, entre autres, mentionné que, dans les Prairies, le multiculturalisme revêt une grande importance. En un certain sens, la question est très facile. Je suis curieux. Pour réaliser, comme vous l'avez appelé, le statut spécial en matière culturelle qui ne s'appliquerait pas uniquement au Québec, mais plutôt à toutes

[Text]

Quebec but rather to all provinces, have you any suggestions as to what kind of changes might be made in our present constitution which would increase the ability of various provinces to control culture; or to be able to better control the cultural integrity of their regions or areas? Have you any specific recommendations in that regard as to what kind of changes in powers might be appropriate?

• 1040

M. Tremblay: A cet égard, je dirais que le premier changement consisterait à inscrire la culture dans la constitution, ce qui n'est point le cas à l'heure actuelle. Il n'est pas question de culture dans la constitution, à l'heure actuelle. Il est question d'éducation, de diverses choses, mais il n'est pas question, nommément, de culture. Le premier changement consisterait donc à inscrire la culture parmi les matières de compétence gouvernementale dans les termes appropriés. Bien sûr, il y a là des problèmes de rédaction; mais les idées qui me paraissent justifier une considération, tout au moins, ce serait que la culture... et il est possible d'avoir des définitions qui ne soient pas trop vagues... c'est qu'une fois la culture inscrite comme matière de compétence, le principe de la primauté, de la *paramountcy* comme vous dites en anglais, je crois, c'est-à-dire la primauté législative des provinces, soit affirmée et que par la suite, certaines dispositions soient prises quant au financement des opérations, mais pas de façon spécifique à la culture dans le cadre d'une reconsideration de la question très large du financement de la fédération canadienne. Ce n'est pas tout à fait spécifique, mais à ce stade-ci je ne suis pas en mesure d'aller plus loin. Mais je pense que par rapport à la situation présente il y a peut-être des éléments qui ne se trouvent pas dans la constitution à l'heure actuelle.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Caccia.

M. Caccia: Merci, monsieur le président.

Au cours de son exposé que j'ai trouvé très intéressant, le professeur Tremblay ne nous a pas fait de commentaires sur plusieurs parties du projet de loi C-60, à savoir le droit des citoyens, les autorités provinciales, les répartitions de compétences législatives, les inégalités régionales et les tribunaux et le pouvoir judiciaire. Je me demande si le professeur Tremblay peut nous faire des commentaires sur ces parties-là ou s'il préfère ne pas nous en faire, c'est peut-être parce qu'il est d'accord avec le contenu du projet de loi en ce qui concerne les parties que je viens de citer.

M. Tremblay: Si j'ai bien compris, vous faites allusion à la Déclaration des droits de l'homme...

M. Caccia: Oui.

M. Tremblay:... et à la Cour suprême?

M. Caccia: Et aussi aux autorités provinciales...

M. Tremblay: Le dernier point ne m'est pas apparu très clair. De toute façon, je vais d'abord donner mon impression sur les deux premiers points.

La chose a déjà été dite devant vous, je crois, quant à l'idée d'une déclaration des droits ou libertés. J'ai l'impression qu'il y a un consensus qui s'est d'ailleurs exprimé dans le fait, que, à ma connaissance, presque tous les gouvernements ici au pays

[Translation]

les provinces, avez-vous des propositions de changements à apporter à la constitution actuelle pour donner aux diverses provinces une plus grande possibilité de contrôler la culture ou, tout au moins, de mieux contrôler l'intégrité culturelle de leur région? Avez-vous des recommandations précises à nous faire sur les modifications à apporter aux pouvoirs existants?

Mr. Tremblay: In this respect, I would say that the first change would be to enshrine culture in the constitution, which is not the case at the present time. There is no mention of the cultural factor in the constitution at the present time. There is mention of education, of different aspects, but absolutely nothing on culture. The first change would therefore be to add culture to the matter of governmental jurisdiction, in appropriate terms. Of course, there are problems of drafting; but the ideas which to me justify at least consideration, are that the culture—and it is possible to find definitions which are not too vague—once we write in culture as a matter of jurisdiction, the principle of paramountcy I believe you call it in English (paramountcy), that is to say, the legislative paramountcy of the provinces is confirmed, then it will be possible to set out certain financial arrangements, not specifically pertaining to culture, but rather in the framework of the rethinking of the much broader question of financing the Canadian federation. I am not being very precise, but at the present time, I am not in a position to make further proposals. At the present time, certain elements are not in the constitution.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Caccia.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman.

During his presentation, which I found very interesting, Professor Tremblay did not comment on certain parts of Bill C-60, for instance, civil liberties, provincial authorities, the sharing of legislative jurisdiction, regional disparities, and the courts and judicial powers. I wonder if he could perhaps comment on these sections, or if he prefers to say nothing, it may be that he agrees with the substance of the bill in the sections which I have just mentioned.

Mr. Tremblay: If I understand you correctly, you are thinking of the human rights declaration...

Mr. Caccia: Yes.

Mr. Tremblay:... and of the supreme court?

Mr. Caccia: And also of the provincial authorities...

Mr. Tremblay: The last point did not seem very clear to me. Anyway, I will give my impression of the first two points.

The idea of a charter of rights and liberties has already been discussed before you, I think. I have the impression that there is consensus, demonstrated by the fact that as far as I know, almost all the governments of the country have taken action in

[Texte]

sont intervenus à cet égard. Il y a une déclaration des droits au Québec, il y en a ailleurs, je crois. Donc, il y a une sorte de consensus sur l'idée qu'il s'agit là d'un sujet à propos duquel il faut des déclarations qui donnent aux citoyens des provinces ou du Canada, comme on voudra, des garanties ou des droits reconnus et explicitement formulés. Il n'y a donc pas de problème de principe, je pense. Il y a peut-être des problèmes de rédaction ou de formulation précise. Là-dessus je ne me sens pas en mesure de faire des commentaires très spécifiques. En somme, partant de ce consensus autour du principe et de la nécessité de faire quelque chose à cet égard, je dirais que je n'ai pas touché à ce sujet à cause précisément de cela. Et je ne me sens pas compétent pour faire une analyse critique du détail de la formulation. Pour ce qui est de la Cour suprême, n'étant pas juriste, je ne suis pas en mesure, non plus, de faire une analyse très détaillée de la chose. Mises à part quelques modalités inédites, il me semble que pour l'essentiel, la façon dont la Cour suprême est décrite dans le projet, correspond assez bien à ce qu'elle est. Et quand je pense à des modalités inédites, je pense à la modification du nombre des juges de façon qu'il y ait une participation ou une représentation plus large de certaines régions du pays, et pour l'essentiel, l'équilibre de la Cour suprême, en particulier, en ce qui concerne le nombre de juges du Québec par opposition aux juges provenant d'ailleurs, cet équilibre-là est substantiellement le même. Il est maintenu grosso modo. C'est une sorte de simple consécration d'une réalité qui existe déjà et qui pourrait continuer à exister sans qu'on passe nécessairement à l'action constitutionnelle immédiatement à cet égard. Je n'ai donc pas d'objections de principe là-dessus. Les seules questions que l'on peut peut-être poser en se référant à la Cour suprême, c'est celles qui sont inscrites effectivement sous la rubrique de la Chambre de la fédération et qui donne à la Chambre de la fédération un rôle à jouer dans la nomination des juges. Là-dessus, disons que j'ai des interrogations; je ne suis pas du tout convaincu qu'il y ait là un rôle nécessaire d'une Chambre de la fédération, compte tenu de toute la mécanique des consultations qui est prévue d'ailleurs dans le projet avec les gouvernements responsables des provinces pour la nomination des juges.

• 1045

Le troisième point m'a un peu échappé; peut-être accepter-iez-vous de le reformuler pour que je le saisisse mieux . . .

M. Caccia: Eh bien, il y a un chapitre dans le projet de loi C-60 qui concerne les autorités provinciales; je pensais que peut-être vous aviez des commentaires à faire sur ces chapitres-là.

M. Tremblay: Pour l'instant, je n'ai pas de commentaires particuliers à faire. Il faudra que je relise et que j'aie sous les yeux les passages auxquels vous vous référez et dont je me souviens en gros là; si je comprends bien votre question, il me faudrait faire une lecture précise pour que je puisse vous formuler des commentaires.

M. Caccia: Merci.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Neiman.

[Traduction]

this respect. There is a charter of rights in Quebec, and also elsewhere, I think. Therefore, already, there is consensus that we must have a charter which give the citizens of the provinces of Canada, as you wish, guarantees or recognized rights explicitly defined. In principle therefore, I do not think there is a problem. There are perhaps problems in the drafting or in the exact terms. I really do not feel that I am capable of making very specific comments. In brief, because there is already consensus about the principle and about the need to do something, I would say that this is why I have not touched on the subject. I do not feel expert enough to give you a critical analysis of the detailed terms. As for the supreme court, because I am not a jurist, I do not feel, there again, that I can give you a detailed analysis on this. With the exception of some new clauses, I think that the main thrust of the description of the supreme court in the bill is very close to what it is. And when I say new clauses, I am thinking of a different number of judges so that there would be a larger participation or representation of some regions and for the main part, that the supreme court keeps roughly the same number of judges from Quebec and from elsewhere as today. It is more or less keeping a reality that already exists and that could still exist without having to immediately constitutionalize. I therefore do not really object to this. The only questions that may be asked with reference to the supreme court are those dealing with the house of federation that would play a role in the appointment of judges. I must say that this poses some questions; I am not at all convinced that this is a necessary role for the house of federation, and you know the whole mechanics of consultations which provincial governments that is provided for elsewhere in the bill.

Your third point has escaped me and you might want to repeat it so that I understand . . .

Mr. Caccia: Well, there is a chapter in Bill C-60 that deals with provincial jurisdiction; I thought that you might have some comments to make on this chapter.

Mr. Tremblay: For the time being, I do not have any special comments to make. I will have to read again the clauses you are referring to because I only remember them rather vaguely.

Mr. Caccia: Thank you.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Meiman.

[Text]

Senator Neiman: Mr. Chairman, I do not want to cover all the grounds Mr. Hnatyshyn has gone over but I would like, if possible, to go back to the areas of negotiation of a future constitution of Canada and particularly of Quebec's place within that constitution as he sees it. I do not want to pin you down to definite answers because I know that you would want to feel free to be receptive to new ideas and changes that will be suggested perhaps by the Province of Quebec, the federal government and other provinces in the coming months.

Can you enlighten us a little as to your personal opinion of what you feel are the minimum requirements and in what areas you see it is important that Quebec receive guarantees to remain as an active and viable part of Canada? I am talking of course—and you have mentioned the cultural aspect—how far do you think this goes? I would like to know particularly your ideas of what kinds of linguistic guarantees you think are necessary?

• 1050

Do you feel that the federal government has been pursuing the proper course in bilingualism and in the kinds of guarantees it is attempting to build into a constitution here or, alternatively, are you more of the persuasion of Professor Dion who was here the other day and advised us that Quebec has now become unilingual and he does not see that it will retreat from that position and he, I think, would prefer and support the idea that each province should be free to determine whether it wants to be unilingual or bilingual, apart from the over-all umbrella which I think we all accept that we want the federal government to be bilingual.

M. Tremblay: Je suis d'accord avec le professeur Dion lorsqu'il dit qu'effectivement, les provinces devraient avoir la marge de manœuvre qu'il faut pour déterminer une politique linguistique qui leur sera propre. Je crois d'ailleurs que, d'une certaine manière, c'est prévu dans le projet de loi qui est devant nous. Sauf erreur, ce projet laisse aux provinces la décision d'appliquer la politique que le fédéral se donne pour ses propres institutions. Je pense que je ne fais pas erreur à ce sujet. Cette liberté est donc laissée aux provinces. Il n'y a donc rien d' inédit lorsque je dis que je suis d'accord avec le professeur Dion ou lorsque le professeur Dion dit que c'est un principe important quant à lui. Ce principe-là me semble déjà inscrit dans le bill C-60. Faut-il, de là, souhaiter que ce que le professeur Dion appelle, je pense, l'unilinguisme territorial s'établisse? Je ne vais pas aussi loin que cela. Je trouverais que ce serait une contribution valable de la part, par exemple, de certaines provinces, qu'elles progressent dans la direction d'une reconnaissance plus explicite des droits de leurs minorités linguistiques; ce que le Québec a déjà fait. Même la Loi 101 reconnaît ces droits à la minorité linguistique. Il y a par conséquent du cheminement à faire, à l'extérieur du Québec, au palier des provinces.

Le professeur Dion a peut-être raison de dire que le courant de l'histoire nous achemine dans le sens d'un unilinguisme territorial au palier des institutions provinciales ou des provinces. Cela ne paraît pas quand même nécessairement justifier

[Translation]

Sénateur Neiman: Monsieur le président, je ne voudrais pas revenir sur tout ce qu'a abordé M. Hnatyshyn, mais si possible sur la négociation d'une constitution future pour le Canada et, en particulier, sur la place qu'il entrevoit pour le Québec dans cette constitution. Je ne voudrais pas vous demander des réponses très précises, car je sais que vous voulez rester libre d'adopter de nouvelles idées et de modifier votre pensée en fonction de ce que pourront suggérer la province de Québec, le gouvernement fédéral et d'autres provinces dans les mois à venir.

Toutefois pourriez-vous nous éclairer un peu sur ce que vous estimeriez être les conditions minima et dans quel domaine vous pensez qu'il est important que le Québec reçoive des garanties pour rester partie active et durable du Canada? Vous avez parlé de l'aspect culturel je voudrais donc savoir jusqu'où vous pensez que cela puisse aller? Quel genre de garanties linguistiques jugez-vous nécessaires?

Estimez-vous que le gouvernement fédéral a suivi la bonne voie en matière de bilinguisme et dans le genre de garantie qu'il essaie d'insérer dans la constitution ou pensez-vous plutôt, comme le professeur Dion qui était là l'autre jour, que le Québec est maintenant devenu unilingue, que c'est une situation irréversible et qu'il faudrait mieux que chaque province soit libre de déterminer si elle souhaite être unilingue ou bilingue, à l'exception évidemment du gouvernement fédéral qui, nous sommes tous d'accord, devrait rester bilingue.

Mr. Tremblay: I agree with Professor Dion when he says that provinces should have some freedom in determining a linguistic policy that is their own. In some ways, this is, I think, provided for in the bill before you. If I am not mistaken, this bill would leave the provinces free to decide whether they want to implement the federal policy in their own institutions. I do not think I am mistaken in this regard. Therefore this freedom is left to the provinces. So there is nothing new in my saying that I agree with Professor Dion who says it is an important principle. I think that principle is already in Bill C-60. Should we then wish that territorial unilingualism referred to by Professor Dion becomes a reality? I would not go as far as that. I think it would be a good contribution from some provinces if they would tend to better recognize the rights of their linguistic minorities which Quebec has already done. Even Bill 101 recognizes those rights to the linguistic minority. There is therefore some progress to be made outside Quebec at the provincial level.

Professor Dion may be right in saying that history leads us to territorial unilingualism and provincial institutions. This does not necessarily prove that we should wish such a thing. This at the provincial level in general.

[Texte]

qu'on doive le souhaiter. Voilà pour ce qui est du palier provincial, d'une façon générale.

Pour ce qui est de l'orientation du Québec vers une consolidation de sa francophonie, je pense qu'il faut être bien réaliste et faire au moins le constat que c'est une suite de gouvernements qui sont intervenus à cet égard au cours des dernières années.

Il ne faut pas oublier le Bill 22, qui définissait une orientation assez précise dans ses intentions. Le Bill 22 donnait à tous les Québécois des indications précises sur la consolidation de la francophonie, y compris en matière de langue du travail par exemple.

A mon sens, substantiellement, à cet égard, le Bill 101 n'introduit pas d'éléments tous à fait nouveaux. Il introduit des éléments nouveaux dans le sens d'une accélération du calendrier des opérations. Mais pour l'essentiel, il me semble que c'était déjà présent dans le Bill 22. Il faut donc faire le constat qu'un gouvernement d'orientation fédéraliste, le gouvernement qui a précédé celui qui est actuellement en place, et ensuite un gouvernement d'une autre orientation, ont agi avec des correspondances substantielles en cette matière.

• 1055

Dans cette perspective, je pense qu'il y a de l'irréversibilité dans l'évolution du Québec à cet égard. Il faut prendre cela comme une donnée. On peut discuter, remarquez bien, de certains aspects de la Loi 101. Plusieurs, quant à moi, sont superflus et indûment choquants. Je pense, par exemple, à la clause Québec. Il y a peut-être d'autres aspects, aussi, mais ce ne sont pas des aspects qui changent le cours des choses, la tendance vers ce que j'appelais tantôt une consolidation réelle de la francophonie québécoise.

Senator Neiman: Professor Tremblay, do you believe that the most important element of concern for the people of Quebec within Canada is on a cultural level or an economic level, and would the concern be the same for, say, the government leaders and opinion leaders as it is for the ordinary public? Do they view, in the same way, the people generally in Quebec?

Mr. Tremblay: C'est là une question très difficile à explorer; il s'agit du diagnostic des attitudes et des opinions. J'ai l'impression qu'il faut partir d'une sorte de donnée de base. Pour les Québécois, le palier de gouvernement auquel ils s'identifient le plus spontanément, c'est le gouvernement québécois. Je pense que c'est une donnée dont il faut tenir compte. Par ailleurs, je suis convaincu qu'ils sont d'une façon générale, aussi conscients de la nécessité et de la valeur de s'inscrire dans une fédération. Mais il n'y a pas là-dedans que des aspects culturels. Il y a aussi la dimension de l'équilibre des pouvoirs à l'intérieur de la fédération, ce qui, en soi, n'est pas un problème d'ordre culturel quant à son contenu. C'est un problème de gouvernements et de concessions, dans un pays qui est une fédération. J'ai l'impression que la tendance, dans l'opinion commune, va carrément vers une, pour employer l'expression que j'employais tantôt, une consolidation et un élargissement de la signification du gouvernement québécois, en tant que gouvernement, pour la collectivité québécoise. Par

[Traduction]

As far as Quebec's tendency towards a stronger Francophony, I think we must be realistic enough and at least recognize that our whole series of governments have acted in this regard in the last few years.

Let us not forget that Bill 22, that was precise enough in its intent gave all Quebecers some definite signs leading to strengthening Francophony including in the working language.

It seems to me that Bill 101 does not bring about anything that is really new. But it does accelerate the timetable. But for the main part, it seems to me that it was already in Bill 22. Therefore we have to realize that a federalist government, the one that preceded the present one, which has a different orientation, has acted quite similarly in this matter.

So that I do think that Quebec will not go back on that. It has to be taken as a fact. One can however argue some aspects of the Bill 101. It seems to me that some are superfluous and unduly shocking. For instance the Quebec clause. There may be other aspects, but those would not change the general tendency towards what I earlier called a real strengthening of Quebec Francophony.

Sénateur Neiman: Professeur Tremblay, jugez-vous que l'élément le plus important pour la population du Québec au sein du Canada se situe dans le domaine culturel ou dans le domaine économique, et pensez-vous que les préoccupations soient les mêmes pour les chefs de gouvernement et ceux qui dirigent l'opinion que pour le grand public? Les opinions sont-elles généralement partagées au Québec?

Mr. Tremblay: This is a very difficult question; it has to do with the diagnostic of attitudes and opinions. It seems to me that one has to start from a sort of basic fact. For the Quebecers, the government level they identify more easily with, is the Quebec government. I think it is a fact that one should take into account. On the other hand, I am satisfied that in the whole they are also aware of the necessity and value of being part of a federation. But there is more than cultural dimensions to this. There is also the thought of the balance of powers within the federation which, in itself, is not a cultural problem by content. It is a government problem, a problem of concessions in a country that is a federation. I have the impression that the tendency, in the common view, is really going towards a strengthening and a broadening of the meaning of the Quebec government, as a government, for the Quebec community. So that, in a restructuring of powers that will go towards decentralization, at least as far as Quebecers are concerned, which is not impossible in the mechanism of

[Text]

conséquent, dans un réaménagement des pouvoirs qui ira dans le sens d'une décentralisation, du moins quant aux Québécois, ce qui n'est pas exclu et pas impossible par le mécanisme de la primauté dant diverses matières, je ne pense pas que les Québécois veuillent imposer au reste du pays un degré de décentralisation qui leur permettrait de construire un gouvernement à l'intérieur d'une fédération, un gouvernement qui soit, pour employer une expression courante qu'on applique la plupart du temps au gouvernement central, un gouvernement québécois fort. Je pense qu'il y a cette tendance profonde dans la collectivité québécoise et, je m'excuse de le répéter, ce n'est pas seulement une affaire de culture, c'est une affaire d'identification à un gouvernement. Donc, c'est quelque chose de plus large que ce que j'appellerais le secteur de la culture.

• 1100

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman. Professor Tremblay, I have been very impressed by the fact that both you and Professor Leon Dion in coming here have certainly given us the impression that you approve of the initiatives that were put forward in the government's white paper "A Time for Action", for constitutional reform, but that you have reservations, indeed I would say, in Professor Dion's case, very critical reservations of many of the major substantive proposals in the legislative package that we have before us in Bill C-60; that the general thrust that was outlined in the white paper was much more acceptable. And the reason I say I find that of interest is that you are the only two persons from the province of Quebec who have appeared before us and your view has been very similar, I would think, in questioning the precision, as Mr. Hnatyshyn stated, but also the method of going forward, the manner in which the bill is proposed to be implemented.

You raised the question of the October 1976 letter which Premier Lougheed wrote to the Prime Minister and which outlined—and I have gone over it in recent weeks—which outlined a large number—when you look at it now, a large number of areas in which there was agreement from 10 provincial governments, and that does not happen very often. I do not think it was fully appreciated at the time that that letter was received what a real breakthrough that was.

We are coming up to a first ministers' conference, and we have been notified that any bill to be introduced in the next session of Parliament will be a "new bill". If we should not consider that there should be a very different basis for the kind of legislation that comes before us, perhaps excluding the Charter of Human Rights, on which there seems to be some general agreement, in looking at the rest of the areas should we perhaps not take a lead from that October 1976 letter, much of which dealt with the division of powers? Would you consider this perhaps a way in which we as a Committee but also the government of Canada and the first ministers should proceed?

[Translation]

primacy in various matters, I do not think that Quebecers want to impose the rest of the country a degree of decentralization that would allow then to build a government within a confederation, a government that would be, to use a common phrase usually applied to the central government, a strong Quebec government. There is in the Quebec community a serious trend, excuse me if I repeat it, but it is not only a cultural affair but an identification one vis-à-vis a government. Therefore it is broader than the cultural sector.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci monsieur le président. Monsieur Tremblay, ce qui m'impressionne beaucoup, c'est que vous-même et le professeur Dion vous nous donnez l'impression que vous approuvez une initiative prise par le gouvernement dans le Livre blanc «le temps d'agir» en vue d'une réforme constitutionnelle. Toutefois, vous avez tous les deux des réserves et, dans le cas du professeur Dion, des réserves très sérieuses concernant la majeure partie des propositions très importantes que contient cet ensemble législatif, le Bill C-60 que nous étudions, et que la portée générale expliquée dans le Livre blanc était beaucoup plus acceptable. Je trouve cela intéressant parce que vous êtes les deux seules personnes du Québec à comparaître devant nous et à partager la même opinion, à remettre en question les détails comme l'a mentionné M. Hnatyshyn mais aussi la méthode employée, la façon dont le bill sera appliqué.

Vous avez mentionné la lettre que le premier ministre Lougheed a adressée en octobre 1976 au premier ministre qui soulignait—et j'en ai parlé à plusieurs reprises au cours des dernières semaines—un grand nombre de secteurs, je m'en rends compte maintenant, où les dix gouvernements provinciaux étaient d'accord. Cela n'arrive pas très souvent. Je ne pense pas qu'on ait réalisé au moment où la lettre fut reçue à quel point elle ouvrait la voie.

Nous aurons bientôt une conférence des premiers ministres et nous avons été avisés que tout bill présenté au cours de la prochaine session du Parlement sera «un nouveau bill». Si nous ne devons pas en tenir compte, la base pour ce genre de législation serait très différente, elle excluerait peut-être la charte des droits de l'homme sur laquelle on semble avoir obtenu un accord général en quelque sorte; en examinant les autres secteurs ne pourrions-nous pas nous laisser guider par cette lettre d'octobre 1976 qui traitait en grande partie de la division des pouvoirs? Ne croyez-vous pas que ce pourrait être une façon de procéder pour nous, en tant que le comité, mais également pour le gouvernement du Canada et les premiers ministres?

[Texte]

M. Tremblay: Bien sûr que les choses ont beaucoup changé depuis l'automne 1976. Je n'ai pas besoin de donner de détails à cet égard. Il me semble cependant, comme vous l'avez noté, que le consensus et les objets sur lesquels portait le consensus de l'été 1976 entre les premiers ministres des provinces, était un événement nouveau, significatif quant à sa substance et pas simplement par le fait qu'il était inédit. Est-ce que cela constitue une base, un matériau de départ pour le type de réflexion auquel je faisais allusion et auquel le Livre blanc lui-même ouvre la porte? Timidement, si l'on veut, mais il me semble que la porte est ouverte. Comme base de départ, je dirais oui. La conjoncture dans laquelle nous sommes maintenant, inscrit la nécessité de ne pas considérer cela comme un point d'arrivée.

• 1105

Miss MacDonald: I quite understand that, but I found it rather interesting that, even though there had been many changes since October of 1976, as you noted, one of the things that the premiers agreed to in Regina, was to append that letter to their statements, so it meant that, even though governments have changed at the provincial level since October 1976, there was still agreement by all ten provincial governments that those matters which had been raised at the premiers' conference and agreed to two years earlier, still had a basis for agreement. Even that, in this day and age, is a very significant breakthrough in our country.

I want to ask you a bit about the comments you made with regard to concurrency of powers, because I happen to think that is one of the ways we should be looking. I wonder whether you could perhaps give us your indication of those areas where you think it would be easiest to achieve agreement on moving into concurrency? Would you discuss it as well from the point of view of the feeling that some people have, that rather than going the route of concurrency we should be moving into delegation of powers. It seems that the two proposals are before us. As an individual, I happen more to favour concurrency, but I would like to hear some analysis of which might be the better route to go.

M. Tremblay: Sans que cela soit évidemment limitatif, je pense qu'un domaine concret à propos duquel l'application de la mécanique, de la primauté des pouvoirs concurrents associés à la primauté des provinces, je pense que le champ précis auquel cela pourrait assez rapidement s'appliquer, du moins vu des provinces je crois, c'est précisément celui de la culture. Et à partir de là, si un consensus était atteint là-dessus, je pense qu'on pourrait considérer d'autres aspects, mais celui-là est déjà très substantiel.

Mlle MacDonald: Yes it is.

M. Tremblay: Et si vous me demandez mon avis quant au cheminement de la réflexion, c'est par celui-là que je commencerais. Et s'il y a un consensus là-dessus, je pense que la porte sera ouverte à un autre volet de considération auquel j'ai fait allusion et auquel d'ailleurs également, comme je l'ai noté, le Livre blanc ouvre la porte. C'est toute la question des pouvoirs généraux, pouvoir de dépenser, les mêmes pouvoirs résiduels. Ce ne sont pas toutes les fédérations qui donnent le pouvoir

[Traduction]

Mr. Tremblay: Evidently things have changed a lot since the fall of 1976. I will spare you the details. I had the impression, however, you have noticed it, that the consensus and the items on which this consensus was achieved in the summer of 1976 between the premiers of the provinces form a new event, significant because of its substance not only because it was new. But this formed a basis, a start for the kind of reflection I was mentioning and for which the White Paper itself seemed to open the door? For a start, I would answer yes. The present context underlines the need not to consider this as a finishing line.

Mlle MacDonald: Je comprends très bien, mais il est intéressant de remarquer cependant que même s'il y a eu beaucoup de changements depuis octobre 1976, comme vous l'avez souligné, une des choses que les premiers ministres ont acceptée à Regina, ce fut d'annexer la lettre à leurs déclarations. Cela signifie donc que même si les gouvernements ont changé au niveau provincial depuis octobre 1976, les dix gouvernements provinciaux conviennent toujours que ces questions soulevées lors de la Conférence des premiers ministres et acceptées deux ans plus tôt, forment toujours une base d'accord. De nos jours, c'est une percée vraiment importante pour notre pays.

Je voulais vous parler des remarques que vous avez faites concernant les pouvoirs correspondants, car je suis, moi aussi, d'avis que c'est une des façons de les envisager. Pourriez-vous peut-être nous donner une idée des secteurs où vous croyez qu'il serait le plus facile d'arriver à un accord sur une correspondance de pouvoirs? Que pensez-vous de ceux, par exemple, qui croient qu'au lieu de nous orienter vers des pouvoirs correspondants, nous devrions plutôt songer à une délégation de pouvoirs? Il semble que les deux propositions nous aient été présentées. Je suis plutôt en faveur de la correspondance, mais j'aimerais savoir ce qu'est à votre avis la meilleure avenue.

Mr. Tremblay: Of course it is not restrictive, but I believe that a concrete sector where the application of the mechanism, of the primacy, the concurrent powers associated to the primacy of the provinces, where it could be applied rapidly, at least from the province's point of view, would be precisely the cultural field. From there, if there is a consensus, we could consider other aspects, but that one is already very substantial.

Mlle MacDonald: Il l'est.

Mr. Tremblay: If you ask me what I think on the approach to take, this is where I would start. If there is consensus, I believe that the door will be open for this other sector to be considered, I mentioned it earlier. I noted also that the White Paper opened the door to this consideration. This is the whole question of the general powers, the power to spend, the same residual powers. Not all federations give to a central govern-

[Text]

résiduaire au gouvernement central, au contraire, il y a beaucoup de fédérations dans le monde qui donnent le pouvoir résiduaire aux états membres.

Je sais que c'est une question importante, mais ça serait le deuxième temps, le deuxième objet de réflexion, dans un calendrier de réflexion...

Miss MacDonald: I mentioned as well the interest that has been expressed by some people in some provinces, in delegation, rather than...

M. Tremblay: Excusez-moi, j'ai laissé tomber cet aspect-là de vos remarques.

Pour ma part, je ne vois pas de problème à inscrire cette possibilité de délégation. Il est plausible, sinon probable, que certaines provinces pourraient utiliser ce mécanisme de délégation. Je serais cependant étonné que le Québec en profite.

Miss MacDonald: Do I have time for another question? Dr. Tremblay, about any reforms of the second chamber, my understanding is that you would prefer to see appointments from the provincial level made by the governments of the day, and not be based on some kind of party representation; that these people would be representatives of or delegates from the provincial governments in power at the time?

I think you were probably present at the federal-provincial conferences that discussed the amending formula back in 1964-65, and again in 1971. At that time, when the amending formulas were being drawn up, certain things were suggested that the federal government could do, and there were certain exceptions on which they would seek the agreement of the provinces, that they would not move without the agreement of the provinces. This was to be included in the amending formula, and at those times, at both of those conferences, in dealing with the amending formula, it was stated that the federal government would not make changes to the second chamber or to the role of the monarch or Governor General without the agreement of the provinces. Now what I am having difficulty understanding is why the federal government would have made that kind of proposal on two occasions—that they would seek the agreement of the provinces—and now say they can go it alone. Why was it there in those two other proposals?

M. Tremblay: Malheureusement, je n'étais pas présent à ces conférences auxquelles vous faites allusion. Je ne suis arrivé au ministère des Affaires intergouvernementales qu'à l'automne de 1971, c'est-à-dire au lendemain de Victoria. Ce n'est donc que par ouï-dire que je peux vous rappeler que, d'après ce que j'ai pu comprendre, il y avait eu un consensus assez large, sur la formule d'amendement, y compris celui du Québec, il me semble. Mais là-dessus, les versions ne correspondent pas nécessairement selon la place qu'on occupait dans la constellation des intervenants à l'époque. Mais c'est l'impression que j'ai tirée de ce que j'ai pu entendre ou lire.

Vous me demandez s'il y aurait eu un changement d'attitude de la part du gouvernement depuis ce temps sur certains points donnés de l'utilisation de la formule d'amendement. Je ne suis pas en mesure de vous répondre, n'ayant pas vu d'assez près les choses telles qu'elles sont arrivées.

[Translation]

ment this residual power, on the contrary, many federations in the world give the residual power to state members.

I know this is an important question, but it would be a second phase, the second object of reflection in the schedule of reflections...

Mlle MacDonald: J'ai mentionné également l'intérêt qui a été exprimé par certaines personnes dans les provinces, dans les délégations, plutôt que...

Mr. Tremblay: I am sorry, I forgot this aspect of your comments.

Personally, I do not expect any difficulty in the insertion of this possibility of delegation. It is plausible, if not probable, some provinces will use this mechanism of delegation. However, I would be surprised if Quebec took advantage of it.

Mlle MacDonald: Ai-je le temps de poser une autre question? Monsieur Tremblay, au sujet des réformes à la seconde chambre, vous favorisez, si j'ai bien compris, des nominations au niveau provincial, des nominations venant du gouvernement en place et non pas fondées sur une représentation par parti, des personnes représentantes ou déléguées des gouvernements provinciaux en place à un moment donné?

Vous avez probablement assisté à la conférence fédérale-provinciale où l'on a discuté des formules d'amendement en 1964-1965 et de nouveau en 1971. Lorsque les formules d'amendement ont été élaborées à ces dates, on a suggéré que le gouvernement fédéral fasse certaines choses et prévienne certains cas d'exception pour lesquels il lui faudrait obtenir l'accord des provinces. Le gouvernement fédéral ne devrait pas se prononcer sans l'accord des provinces. Cela devait faire partie de la formule d'amendement et, lors de ces deux conférences traitant de la formule d'amendements, on a déclaré que le gouvernement fédéral n'apporterait pas de changements à la deuxième chambre, au rôle de la monarchie ou du gouverneur général sans l'accord des provinces. J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi le gouvernement fédéral aurait proposé, à deux occasions, d'obtenir l'accord des provinces et déciderait maintenant de faire cavalier seul. Pourquoi était-ce inscrit dans les deux autres propositions?

Mr. Tremblay: Unfortunately, I was not present at the conferences you mentioned. I arrived at the intergovernmental affairs department in the fall of 1971 only, after the Victoria Conference. By hearsay only could I remind you that from what I understand, there was a broad consensus on the amending formula, this included Quebec, I believe. But on this, the versions do not correspond necessarily and depend on the situation occupied in the numerous interventions during those days. But it is the impression that I got from what I heard or read.

You asked me if there was a change of attitude on the part of the government since that time on certain points given for the amending formula. I could not give you an answer, as I was not close enough to what happened at the time.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Bird, then Mr. Beatty.

Senator Bird: Thank you, Mr. Chairman. Professor Tremblay, I was interested in your mention of the importance of putting culture into the constitution and also that you felt that it is important to reflect and not to rush things. This, of course, brings up in my mind a sort of logical sequence of priorities, as we reflect.

• 1115

I take it that you put the idea of the charter of freedoms and human rights very high and perhaps the first of your priorities? Am I right in thinking that?

The second question is that it seems to me to be almost impossible to put culture into a constitution because, in spite of what the B & B Commission said, it is difficult. And I was thinking about it as you talked, that you have cultural rights entrenched already, the right for education, which is fundamental. You have the civil code, freedom of religion, which we all have, which really leaves language as the essence of culture, and surely in any country it is language which is the culture of the country and which expresses it.

M. Tremblay: Vous soulevez la question de la définition de la culture, étant donné qu'il y a déjà des ingrédients de la culture qui sont évoqués dans la Constitution actuelle. Je suis tout à fait d'accord avec vous que le droit civil est quelque chose de fondamental du point de vue d'une définition large de la culture. Mais même s'il fallait se donner, pour qu'elle soit «opérationnalisable», une définition plus classique, plus traditionnelle ou moins largement sociologique de la culture, même s'il fallait qu'on la restreigne aux arts, aux lettres et au patrimoine, ce serait peut-être déjà un pas important de franchi.

Je suis bien conscient du fait que le concept et la réalité de la culture ont donné lieu à des débats infinis sur leur contenu. Il n'y a pas d'issue quand on aborde le problème dans une perspective de sociologie. D'une certaine manière, la culture comprend tout à ce point de vue.

En parlant de culture, je pensais, compte tenu des éléments majeurs qui se trouvent déjà dans la Constitution, à quelque chose qui correspondrait à des réalités plus observables, peut-être plus modestes, mais quand même très significatives. Les arts, les lettres et le patrimoine, ce serait une définition peut-être un peu étroite, mais quand même significative de la culture. Et c'est dans la perspective d'une définition de ce genre que je pensais qu'on pourrait envisager la possibilité d'en faire l'objet d'un champ de compétence conjoint. Mais la primauté n'est pas là.

Senator Bird: The second question is, that following a logical sequence of thought, if you put your charter of rights and freedoms as first priority, surely then, logically, an amending formula followed by distribution of powers, reforms of the courts and of the Senate would be the logical thing. How can one talk about a constitution until you have decided how to

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Bird, vous avez la parole, vous serez suivi de M. Beatty.

Le sénateur Bird: Merci, monsieur le président. Monsieur le professeur Tremblay, je remarque avec intérêt que vous avez mentionné l'importance de placer la culture dans la Constitution et également la nécessité de réfléchir et non de se précipiter. Cela me fait penser à une séquence logique des priorités au cours de cette réflexion.

J'imagine que vous avez donné à l'idée d'une charte des libertés et des droits de l'homme une très haute priorité, peut-être la plus élevée? Est-ce exact?

En second lieu, il me semble presque impossible de faire figurer la culture dans une constitution; en effet, en dépit de ce qu'en a dit la Commission B et B, c'est très difficile. J'y réfléchissais pendant que vous parliez, pendant que vous disiez que les droits culturels étaient déjà intégrés, le droit à l'éducation, qui est fondamental. Vous avez le Code civil, la liberté de religion, dont nous jouissons tous, ce qui nous laisse avec la langue comme fondement de la culture, et l'on ne peut nier que dans n'importe quel pays, c'est la langue qui est le fondement de la culture et qui l'exprime.

Mr. Tremblay: You are raising the question of a definition of culture, given the fact that some aspects of culture are already entrenched in our constitution. I agree with you that civil rights are fundamental within the large definition of culture. But if we had to have a more operative definition, more classical, more traditional or less sociological definition of culture, even if we had to make do with arts, literature and heritage, it might already be an important step.

I am well aware that the concept and the reality of culture have led to unending debates in their content. There is no solution when the problem is taken from the sociological point of view. In a way, from that point of view, culture means everything.

Talking about culture, and given the major factors that are already in the constitution, I was thinking more in terms of more tangible realities, modest maybe, but important nevertheless. Arts, literature and heritage might be too narrow a definition of culture but it would be important nevertheless. It is in this perspective that I was mentioning the possibility of a common jurisdiction. But this is no priority.

Le sénateur Bird: En second lieu, si l'on suit une méthode logique de réflexion, si vous donnez la priorité absolue à votre charte des droits et des libertés, il faudrait adopter une formule de répartition des pouvoirs et de réforme des tribunaux et du Sénat. Comment pouvons-nous discuter de la constitution tant que ces points ne seront pas arrêtés définitivement? On ne

[Text]

amend it for all time? You cannot put things into a constitution until you have decided how to amend it.

M. Tremblay: N'étant pas constitutionnaliste, je suis bien conscient du risque que je prends en disant ce que je vais vous dire, mais j'ai cru comprendre que nous avions une formule d'amendement à l'heure actuelle. Elle repose cependant sur une sorte de convention constitutionnelle, comme disent les spécialistes, qui veut que l'unanimité soit la formule elle-même. C'est l'unanimité des gouvernements. Est-ce que j'ai raison de dire que c'est le cas?

• 1120

Nous ne sommes donc pas sans formule d'amendement. Il s'agit de savoir si nous en voulons une autre. Très souvent, les gens s'expriment comme si nous n'en avions pas. Cela nous place dans une perspective qui n'est peut-être pas, à ce que j'ai compris, la perspective réelle. Je suis bien d'accord qu'il faut en chercher une autre, parce que compte tenu de la façon dont le Canada est fabriqué, au palier de ses gouvernements, la formule de l'unanimité est rigide et elle empêche des changements qui seraient sans doute souhaités; mais il suffirait qu'une seule province s'objecte pour que ça ne marche pas. Il faut donc trouver quelque chose dans cette direction. Mais à la rigueur, si au pis-aller on restait avec la formule actuelle, on ne serait quand même pas sans formule d'amendement.

Senator Bird: Thank you. One final question. This is a difficult one to answer, I admit; it is perhaps a personal opinion only. Do you think the decision on the part of the government to act unilaterally in these areas in C-60 has made the people of Quebec feel happier about being included in the discussion formula or does this perhaps alienate them instead of doing what it is obviously designed to do, which was to make them feel happier about the federal government?

Professor Tremblay: I am sorry; I am not sure I have got the point you have raised.

Senator Bird: The point is we are hoping that Bill C-60 would make Quebec aware of how anxious the government is to include the provinces in any discussion and in any changes that may take place in the Constitution. Has the decision to act unilaterally, do you think, made the Quebec people feel that they are better included in decision-making?

Professor Tremblay: In fact it is a difficult question.

Senator Bird: Yes, I know and maybe you should prefer not to answer it.

Professor Tremblay: By the way, as I am now retired, I have nothing but personal opinions.

Senator Bird: Well, I asked...

M. Tremblay: Je vais vous donner mon impression. Ce n'est peut-être pas une opinion, c'est une impression... Il y avait plusieurs aspects dans votre question... La possibilité ou l'intention manifestée d'agir unilatéralement, à mon sens, n'a pas suscité de l'enthousiasme au Québec, et cela de la part de personne. L'idée qu'il faut agir cependant, «Le temps d'agir», je pense, correspond à un besoin assez largement partagé. Cela

[Translation]

peut préparer une constitution tant qu'on n'a pas décidé des modifications à y apporter.

Mr. Tremblay: Being no constitutionalist myself, I am well aware of the risk I am taking by saying that I had thought that we had already an amending formula. It is based on some sort of constitutional convention, in the language of the experts, which means that unanimity is the formula itself. It is unanimity among governments. Am I mistaken?

Therefore, we are not without an amending formula. Now, we have to decide whether we want another one. Very often, people talk as though we had nothing. If I am not mistaken, it puts us in a perspective which may lack reality. I agree that we have to find something else because, given the makeup of Canada, at the level of its governments, the unanimity formula is richer and it probably stands in the way of needed changes. One single province objecting and the whole thing fails. We must therefore find an alternative to that solution. But even if we were to keep that formula, we would not be without an amending formula.

Le sénateur Bird: Merci. Une dernière question. Je sais bien que la réponse sera difficile à donner et je vous demande peut-être simplement une opinion personnelle. Pensez-vous qu'en prenant la décision d'agir unilatéralement dans ce cas, dans le cas du Bill C-60, le gouvernement ait donné à la population du Québec une plus grande satisfaction à propos de sa participation à la discussion, ou bien que cela risque, au contraire, de l'aliéner, et non pas, comme on le souhaitait, de faire mieux accepter le gouvernement fédéral?

M. Tremblay: Je suis désolé, je ne suis pas certain d'avoir compris votre question.

Le sénateur Bird: Nous espérons que le Bill C-60 fera comprendre à la population du Québec à quel point le gouvernement souhaite faire participer les provinces à la discussion et aux décisions à propos de la constitution. Cette décision d'agir unilatéralement a-t-elle réussi à faire comprendre à la population du Québec qu'on souhaitait sa participation à la prise de décision?

M. Tremblay: Vous avez raison, c'est une question difficile.

Le sénateur Bird: Oui, je sais, peut-être préférerez-vous ne pas y répondre.

M. Tremblay: Soit dit en passant, puisque je suis à la retraite, toutes mes opinions sont des opinions personnelles.

Le sénateur Bird: Bien, je vous ai demandé...

Mr. Tremblay: I will give you my impression. It may not be an opinion, but rather a simple impression. There are several aspects to your question... The intention or the decision to act unilaterally did not create any enthusiasm in Quebec, absolutely not. On the other hand, the idea that action is necessary, "A time for action", is widely recognized. Although it does not mean undue precipitation, there is a feeling of

[Texte]

ne veut pas dire qu'il faille agir dans la précipitation; mais qu'il y ait une conjoncture et un sentiment d'urgence à propos de cette conjoncture, je pense que c'est un fait, et dans ce sens-là, je dirais que le fait que le gouvernement central soit intervenu a une signification positive, mise à part la façon dont il entend procéder ou les objets sur lesquels porterait son action. Ça, c'est le contenu de l'action en cause; mais le fait qu'il faut agir et que nous n'avons pas des siècles devant nous pour le faire, et au contraire que nous sommes inscrits dans le calendrier qui est en somme assez réduit...! Entre une action immédiate dans les semaines qui viennent et une action qui se répartirait sur une plus longue période, il y a une marge qui, je m'excuse de me répéter, m'apparaît importante. Il faut que l'attention se porte sur les contenus.

Senator Bird: Thank you very much. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Tremblay, I would like first of all simply to echo the comments of my colleagues who said that your contribution has been a very constructive and helpful one. I think all the members of the Committee appreciate the fact that you have come here today, at a very busy time for you, to appear before us.

• 1125

I would like to return to this question of the House of the Federation and the House of the Provinces which was alluded to by Miss MacDonald and Mr. Hnatyshyn. Mr. Hnatyshyn indicated to you, Professor, that there had been reports that Mr. Lalonde indicated that he was intent on going ahead with the House of the Federation as it was proposed in this bill. I think it would be perhaps constructive to put on the record just one sentence of an article that appears on page 3 of this morning's *Montreal Gazette* which reports on the discussions which were held yesterday in Montreal between Mr. Lalonde and the various provincial intergovernmental affairs ministers. It says:

Lalonde insisted that Ottawa intends to go ahead with its plan to abolish the Senate in favour of a new House of the Federation by July of next year with or without the provinces' consent.

So it appears that this question of unilateralism is still very much alive, and it is certainly of concern to many members of the Committee. I gather that you share the feeling that it would be inappropriate for the federal government to push ahead on its own, even if the Supreme Court were to find that it had the legislative authority to do so.

M. Tremblay: Effectivement, je crois l'avoir dit, une action unilatérale me paraît une action qui ne correspond pas à l'intention de cette sagesse qui est évoquée dans le passage du Livre blanc que je citais tout à l'heure.

Il y a deux aspects à la question, l'abolition du Sénat d'une part, et la création d'une Chambre de la Fédération d'autre part. Il me semble que c'est deux questions distinctes. Que le gouvernement central juge le temps venu d'abolir le Sénat,

[Traduction]

urgency, I think it is a fact and in that sense, I would think that the fact that the central government took the initiative is positive, independently of the way it wants to act from now on. This is further content of action. But the fact that we must act and that we do not have centuries before us, the fact that we have a time-table and that it is rather short...! There is a difference between action right away within a few weeks and action over a longer period, there is a difference which, to me, is important. We must concentrate upon content.

Le sénateur Bird: Merci beaucoup. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Beatty.

M. Beatty: Merci, monsieur le président.

Professeur Tremblay, pour commencer, je répète, comme l'ont dit mes collègues, que votre intervention nous a été extrêmement utile. Je pense que tous les membres du Comité apprécient le fait que vous soyez venu ici aujourd'hui, à un moment où vous êtes si occupé.

Je reviens à cette question d'une Chambre de la fédération et d'une Chambre des provinces dont M^{lle} MacDonald et M. Hnatyshyn ont parlé. M. Hnatyshyn vous a dit, professeur, que selon certaines sources, M. Lalonde tiendrait à ce que cette Chambre de la fédération proposée dans le bill soit mise sur pied. Il convient peut-être ici de citer une phrase tirée d'un article qu'on pouvait lire ce matin en page 3 de la *Gazette* de Montréal, et qui porte sur les discussions qui ont eu lieu hier à Montréal entre M. Lalonde et les différents ministres provinciaux des Affaires intergouvernementales. Je cite:

Lalonde répète qu'Ottawa a l'intention de réaliser son projet d'abolir le Sénat pour le remplacer par une nouvelle Chambre de la fédération d'ici juillet de l'année prochaine, avec ou sans l'approbation des provinces.

Il semble donc que cette question d'unilatéralisme soit toujours d'actualité; elle préoccupe, en tout cas, un grand nombre d'entre nous. Vous pensez, je crois, que le gouvernement fédéral ne devrait pas imposer son projet, même si la Cour suprême décidait qu'il en a le pouvoir.

Mr. Tremblay: Yes, I believe I said it already, to my mind unilateral action is not in the line of that wisdom of the White Paper I was mentioning a moment ago.

There are two sides to the question: on the one hand, the abolition of the Senate and, on the other hand, the creation of the House of the Federation. To me, the two things are different. On the one hand, the central government decides

[Text]

c'est-à-dire de se départir d'une deuxième Chambre dans un régime parlementaire, c'est une question, cela. Et ce n'est pas du tout la même que celle d'une Chambre de la Fédération! Personnellement, je n'ai pas très bien compris pourquoi les deux étaient associées dans la même opération, parce que le rôle du Sénat dans notre système n'est pas simplement un rôle de représentation des régions. C'est un rôle de deuxième Chambre dans notre régime parlementaire, un rôle que le Sénat, à ma connaissance a rempli de façon fort active de diverses manières. Et je ne le dis pas ici par flagornerie si je puis dire. Je le dis parce qu'effectivement c'est une question de savoir s'il y aura ou s'il n'y aura pas de Sénat dans la fonction de deuxième Chambre par rapport à la Chambre des communes.

L'idée d'inscrire dans le système des institutions fédératives canadiennes une Chambre de la Fédération, à mon sens, doit être discutée en soi sans rapport avec l'abolition du Sénat, surtout pour éviter, il me semble, qu'advenant l'abolition du Sénat, advenant la création d'une Chambre de la Fédération, on introduise une certaine confusion, dangereuse à mon avis, en voulant faire remplir à la nouvelle Chambre en l'absence du Sénat certaines des fonctions que le Sénat remplit actuellement et qui ne sont pas des fonctions d'une Chambre de la Fédération, mais celles de la deuxième Chambre d'un Parlement.

• 1130

Mr. Beatty: You make an excellent point and it is one that no one else has made to us. I think the only people speaking at the Committee who have seriously considered for a minute simply the abolition of the Senate have been the representatives of the NDP. And perhaps the reason why the two have been intermeshed very closely, the suggestion of replacement with a new Upper Chamber, is that there appears to be a consensus in all the contributions that have been made to the Committee, with the exception of the position of the NDP, that there is some function for an Upper Chamber and increasingly the consensus appears to be that it should have a role in promoting federalism. But the point you make is certainly very well taken and I think the Committee would be wise to be mindful of that.

I wonder whether I could ask you about the situation in Quebec today. Assuming the government were to go ahead with either a House of the Federation, as it is proposing, or House of the Provinces, which is more or less the idea which you have endorsed and which many other persons before the Committee have, could we do that without the act of support of the PQ government in Quebec? Or is it an idea that simply is not workable and that we should not be wasting time even talking about? Can we expect the PQ would choose to participate in a chamber which could very well co-opt them into the process of federalism?

M. Tremblay: En toute honnêteté, je n'ai aucune idée là-dessus... Je n'ai aucune idée là-dessus...

C'est toute la question au fond, de ce que j'appellerais la stratégie du gouvernement québécois actuel, une stratégie de

[Translation]

whether the time has come to abolish the Senate, to do without the second House of a Parliamentary regime and, on the other hand, and it is quite different, there is the question of the House of the Federation! I do not quite understand why both have been associated, since within our system, the Senate simply does not represent the regions. It has the role of a second House within our Parliamentary system, a role which it fulfills in a very efficient way and in many different ways. There is absolutely no derision in what I am saying and I am saying it because the question is whether we will have a Senate fulfilling the role of the second House to the House of Commons.

The idea of entrenching within the Canadian federal institutions system a House of the Federation must be discussed without any reference to a possible abolition of the Senate. It is important because if the Senate were to be abolished and if a House of the Federation were to be created, there could very well be some confusion and in the absence of the Senate one would tend to give the new House of the Federation some of the duties that are now fulfilled by the Senate.

M. Beatty: Vous avez parfaitement raison et c'est une question que personne n'avait encore soulevée devant nous. Je pense que les seuls témoins qui aient encore envisagé sérieusement, ne serait-ce qu'un instant, l'abolition du Sénat, ont été les représentants du NPD. Et la raison pour laquelle on a associé de si près les deux idées, la raison pour laquelle on a pensé remplacer le Sénat par une nouvelle Chambre haute, c'est que tous ceux qui sont venus parler au Comité, à l'exception des représentants du NPD, semblaient penser qu'une Chambre haute avait un rôle à jouer et, en particulier, de plus en plus un rôle de promotion du fédéralisme. Mais ce que vous venez de dire est tout à fait juste et je pense que nous ferions bien de nous en souvenir.

J'aimerais maintenant que vous me parliez de la situation actuelle au Québec. Supposons que le gouvernement décide de créer soit une Chambre de la fédération, comme c'est son intention actuellement, soit une Chambre des provinces, et c'est plus ou moins l'idée que vous-même et un certain nombre d'autres personnes ont défendu devant le Comité, à l'exception de la position du NPD, semblaient penser qu'une Chambre haute avait un rôle à jouer et, en particulier, de plus en plus un rôle de promotion du fédéralisme. Mais ce que vous venez de dire est tout à fait juste et je pense que nous ferions bien de nous en souvenir.

Mr. Tremblay: To be perfectly honest with you, this is a subject upon which I have absolutely no idea.

You are raising the whole question of the strategy of Quebec's government today, a strategy of participation or

[Texte]

participation ou de non-participation jusqu'à ce que les grandes décisions soient prises aux opérations en cours à l'intérieur de la Fédération.

Mais, si vous me le permettez, abstraction faite de ce que pourraient être les comportements du gouvernement québécois actuel à l'endroit d'une chambre qui serait mise en place par le Parlement canadien, une chambre de la Fédération, il me semble que cela ne peut pas se faire unilatéralement sans le consensus des états membres de la Fédération puisqu'il s'agit d'une chambre de la Fédération. Il ne s'agit pas d'un nouveau Sénat, d'une nouvelle «Chambre hautes», comme vous dites en anglais où les mots expriment ainsi mieux que la relation est étroite entre les Communes et le Sénat. L'une est la Chambre des communes et l'autre *The Upper Chamber*. On voit bien que ce sont les deux pièces d'un même système. Mais puisqu'on parle d'une chambre de la Fédération, il me semble que ce n'est pas possible, en toute sagesse politique, de ne pas obtenir l'accord des états membres de la Fédération lorsque l'on crée une chambre de la Fédération! Elle va forcément se composer, mis à part les détails de la manière pour procéder, essentiellement des états qui constituent la Fédération, des représentants de ces états-là. S'il doit y avoir une chambre de la Fédération!

Mr. Beatty: I do not want to drag in a red herring here but, Professor Tremblay, you have mentioned that we have an amending formula at the present time which was predicated on unanimity. But one of the things that I find very disturbing is the fact that the British government has taken the position that it would be compelled to act upon any joint address of the Senate and the provinces which it receives, and specifically regards an amending formula it has said that if the Senate and the House of Commons were to pass a joint address, irrespective of whether there was support of the provinces for it or not, the British government would be compelled to act in compliance with the terms of the joint address. Presumably there is nothing that has more impact upon provincial jurisdiction than the question of an amending formula. So the same principle presumably would be extended to other areas which also involved provincial jurisdiction. It would appear to me that the federal government does have open to it the option, if it wanted to establish a House of the Federation, if it was in some way hamstrung by the inability to get unanimity, of going the route of the joint address. But I gather that your position would be that even if it were legal for it to do so, it would be quite improper for it to do so, and perhaps damaging to do so.

• 1135

M. Tremblay: Ma position, comme vous l'avez bien compris, c'est qu'effectivement il ne serait pas sage d'agir de cette manière. Et, est-ce que la chose serait légale du point de vue de la légitimité interne au Canada? Je ne suis pas constitutionnaliste, je ne suis pas en mesure d'en juger. D'ailleurs, je pense que la question a été éférée à toutes fins utiles, du moins pour ce qui est de la Chambre de la fédération, à la Cour Suprême.

La référence que vous avez faite au Parlement britannique soulève des questions extrêmement intéressantes. S'il est exact, comme on semblait le reconnaître tout à l'heure, qu'il existe

[Traduction]

nonparticipation until major decisions are taken within the federation.

But if you will allow me, independently of any future behaviour of today's Quebec government regarding a new Chamber created by the Canadian government, a House of the Federation, it seems to me that it cannot be done unilaterally without the consensus of the member states of the federation since it is a House of the Federation. We are not talking about a new Senate, a new Upper Chamber, as you say in English, and your words better express the close relationship between the Commons and the Senate. One is the House of Commons and the other one is the Upper Chamber. One can see that they are to two parts in the same system. But since we are talking about the House of the Federation, it seems impossible in all political wisdom to dispense with the agreement of the member states of the federation when creating a Chamber of the Federation! It will have to be made up of the member states of the federation, of the representatives of the states. If there is to be a Chamber of the Federation!

M. Beatty: Je ne voudrais pas changer de sujet lourdement, professeur Tremblay, mais vous avez dit que nous disposions déjà d'une formule d'amendement qui reposait sur l'unanimité. Or, une chose me semble assez inquiétante: c'est le fait que le gouvernement britannique juge qu'il sera obligé d'agir par n'importe quelle requête commune du Sénat et des provinces; plus particulièrement au sujet d'une formule d'amendement, le gouvernement britannique a déclaré que si le Sénat et la Chambre des communes adoptaient une résolution commune, avec ou sans le soutien des provinces, il se verrait obligé de se conformer aux termes de cette résolution commune. On peut penser que rien n'est plus important pour les compétences provinciales que la question d'une formule d'amendement. Le même principe s'appliquerait donc aux autres secteurs qui mettent en cause la compétence provinciale. Il me semble donc que si le gouvernement désirait créer une Chambre de la fédération et qu'il s'en voyait empêché par l'impossibilité de faire l'unanimité, il lui resterait encore cette possibilité d'une résolution commune. Mais vous estimez, vous, que même si c'était légal, ce n'en serait pas moins condamnable, et peut-être même nuisible.

Mr. Tremblay: As you have said, my position is that this solution would not be wise. As to whether it would be legal and legitimate within Canada, I am not a constitutionalist and I could not tell you. In any case, I believe that the question, at least that of the House of the Federation, has been referred to the Supreme Court.

The reference you have made to the British Parliament raises some very interesting questions. If it is true, as we seemed to take for granted a moment ago, that we have today

[Text]

actuellement au Canada une formule d'amendement qui requiert l'unanimité, ce n'est pas inscrit dans des textes, mais semble-t-il qu'il s'agisse-là d'une sorte de convention pour certaines choses en tout cas, qui change la répartition des pouvoirs. Est-ce que cette formule s'applique à un changement qui sans partager les pouvoirs dans le sens très strict du terme, sans établir un nouveau partage des pouvoirs dans le sens strict du terme, change la dynamique des relations entre les deux ordres de gouvernement, c'est-à-dire, change la façon dont l'équilibre est établi entre les deux ordres de gouvernement? Est-ce que la formule d'amendement basée sur l'unanimité s'appliquerait là aussi? Je n'en sais rien. Mais c'est peut-être aussi significatif de changer la dynamique d'une fédération que de changer l'attribution spécifique de pouvoirs. Personnellement, je serais porté à croire qu'un changement dans la dynamique même, ce serait le cas de la Chambre de la fédération, il me semble. Le jeu des relations intergouvernementales est radicalement modifié par une Chambre de la fédération. C'est l'aspect dynamique des choses que je veux mettre en relief, cela me paraît sûrement, quant à sa substance, aussi important qu'un amendement qui modifierait tel pouvoir significatif énuméré dans 92 ou 91. La question se pose par conséquent de savoir si c'est couvert par la formule d'amendement actuel requérant l'unanimité, advenant que sur ce point ou sur une nouvelle formule d'amendement devant une adresse des deux chambres du Parlement britannique se juge dans la position d'avoir à accepter, la question qui se pose, toujours à partir du postulat que dans notre légitimité interne ladite formule d'amendement, basée sur l'unanimité et le consensus des autres gouvernements, existe bien, est-ce qu'en procédant de cette façon le Parlement britannique se trouverait à intervenir dans la politique intérieure du Canada? C'est la question que je poserais.

Mr. Beatty: The position of the British Parliament, Professor, was stated on June 10, 1976, when at the initiative of the executive one of the backbenchers placed a question on the Order Paper asking whether a request had been received from the Canadian government for the patriation of the Canadian constitution. The response on behalf of the government by Mr. Roy Hattersley was this:

[Translation]

in Canada an amending formula which requires unanimity, even though there is no written record of it, it seems to be true for certain things like distribution of powers. Would this formula apply to a change which, without sharing powers in the narrow sense of the term, modifies the inter-relations between those levels of government, modifies, in fact, the balance between those levels of government? Would an amending formula based on unanimity apply in that case also? I do not know. But it may be quite significant to change the dynamics of the federation than to change the specific distribution of powers. Personally, I would think that a change of the dynamics would lead to a House of the Federation. The game of inter-governmental relations is radically altered by a House of the Federation. It is the dynamic aspect of things that I want to stress, surely, in substance, it is quite as important as an amendment modifying such power listed in 92 or 91. Therefore, the question becomes whether the current amending formula would cover the situation in case of an address by both Houses of Parliament to the British Government. Still taking for granted the internal legitimacy of this amending formula based on unanimity and consensus about the other government, the question becomes whether the British Parliament would be interfering with the internal policy of Canada? To my mind, this is the question.

M. Beatty: Professeur, le gouvernement britannique a annoncé sa position le 10 juin 1976 lorsque, suite à une initiative de l'exécutif, un membre de l'arrière-ban a inscrit une question au Feuilleton et demandé si le gouvernement canadien avait fait une demande officielle pour le rapatriement de la constitution canadienne. M. Roy Hattersley répondit, au nom du gouvernement:

• 1140

I have received no proposals from the Canadian government on this matter. The British North America Acts which contain the Constitution of Canada can be amended in certain important respects only by Act of the United Kingdom Parliament. The Canadian Prime Minister has expressed publicly the desire of the Canadian government that this power of amendment should be a matter of Canadian competence and should no longer be exercisable by the United Kingdom Parliament. If a request to effect such a change were to be received from the Parliament of Canada it would be in accordance with precedent for the United Kingdom government to introduce in Parliament, and for Parliament to enact, appropriate legislation in compliance with the request.

Je n'ai reçu à ce sujet aucune proposition de la part du gouvernement canadien. Certains aspects importants de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui contient la constitution du Canada ne peuvent être modifiés que par une loi du Parlement du Royaume-Uni. Le premier ministre canadien a exprimé publiquement le désir du gouvernement canadien de voir ce pouvoir de modification relever de la compétence canadienne et non plus du Parlement du Royaume-Uni. Si le Parlement du Canada demandait une telle modification, les choses se feraient conformément au précédent selon lequel le gouvernement du Royaume-Uni dépose au Parlement, et le Parlement adopte, une loi appropriée conformément à la demande.

[Texte]

The British government has gone out of its way since that time to stress the fact, so there will be no confusion should the situation arise, that they would not entertain any competing delegations from the provinces. As far as they are concerned any request received from the Canadian Parliament in the form of a joint address would be acted upon in its entirety. They say that, on the basis of precedent, there has been no precedent where the provinces have been allowed to have direct dealings with the British government in opposition to a joint address and, second, that on the basis of procedure they would be compelled to deal strictly with the federal Parliament and would not entertain any such representations from provinces.

M. Tremblay: J'ai bien vu, dans les journaux d'ailleurs, à la suite d'une déclaration, n'est-ce pas, au Parlement britannique, cette prise de position du gouvernement britannique actuel. C'est bien à ça que vous vous référez, n'est-ce pas?

Mr. Beatty: Yes.

M. Tremblay: Mais je pose quand même la question: Compte tenu de ce qu'on m'a expliqué dans des milieux constitutionnalistes, compte tenu des circonstances dans lesquelles l'article 7 du Statut de Westminster a été formulé et qui est précisément à l'origine du fait que la constitution canadienne n'a pas encore été domiciliée, je m'interroge en tous cas, et peut-être qu'en toute sagesse politique, c'est à notre propre gouvernement de ne pas créer une situation de ce type.

Il me semble que, sur un point comme celui de la formule d'amendement, celui de la Chambre de la fédération, on se trouve vraiment à mettre en cause tout l'équilibre des relations gouvernementales, ici au pays.

Est-ce que la situation est à ce point désespérée quant à la possibilité de finir par se mettre d'accord, qu'il faille faire comme si la formule d'amendement sur une base d'unanimité, que nous avons vécue depuis longtemps, ne s'appliquait plus?

Mr. Beatty: Thank you very much.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Le sénateur Denis, monsieur Breaux.

Le sénateur Denis: Monsieur Tremblay, me référant à ce Bill C-60, il semble qu'avant d'apporter ce bill le gouvernement a vu à consulter les provinces mais que, par contre, il n'a pas obtenu de consensus.

Par conséquent, si tel est le cas, ne croyez-vous pas qu'il eût mieux valu, dans l'intérêt de l'unité canadienne, attendre d'obtenir ce consensus ou bien insérer dans ce Bill C-60, seulement les parties ou les sections de ce bill qui reflètent un consensus, même si le gouvernement avait le droit d'agir unilatéralement?

• 1145

M. Tremblay: Je ne suis pas en mesure de confirmer ou d'infirmer...

Le sénateur Denis: Non, non, mais si tel est le cas...

M. Tremblay: ...le fait que des démarches auraient été faites auprès des provinces pour obtenir leur accord.

[Traduction]

Depuis lors, le gouvernement britannique l'a répété à plusieurs reprises, pour éviter toute confusion, le cas échéant: il n'acceptera aucune représentation indépendante de la part des provinces. Par contre, si le Parlement canadien présentait une demande commune, elle serait entièrement accordée. Ils prétendent qu'aucune province n'a jamais été autorisée à traiter directement avec le gouvernement britannique, qu'on a toujours procédé par voie de demande commune et que la procédure les obligerait à s'en tenir uniquement au Parlement fédéral et à ne faire aucun cas d'interventions possibles de la part des provinces.

Mr. Tremblay: I did read in the paper this declaration regarding the position of the British Government. This is what you are alluding to.

M. Beatty: Oui.

Mr. Tremblay: But I still ask the question; given what has been explained to me in constitutionalist circles, given the circumstances surrounding Section 7 of the Westminster statute—and this is precisely why the Canadian constitution has not yet been patriated—I wonder whether in all political wisdom it is not up to our own government to create a situation of that kind.

It seems to me that regarding the amending formula, regarding the creation of a House of the Federation, we are in fact questioning the whole balance of our intergovernmental relations in this country.

Is the situation so desperate, is there really no hope of an agreement, that we should take for granted that the amending formula based on unanimity, with which we lived for so long, no longer applies?

M. Beatty: Merci beaucoup.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Denis, Mr. Breaux.

Senator Denis: Mr. Tremblay, referring to this Bill C-60, it seems that before tabling this bill, the government consulted with the provinces but did not reach a consensus.

If such is the case, do you not think that it would have been better in the interest of Canadian unity to wait for this consensus or to keep only whatever parts of Bill C-60 reflected a consensus, even though the government had a right to act unilaterally?

Mr. Tremblay: I can neither confirm nor deny...

Senator Denis: But if such is that case...

Mr. Tremblay: ...that several representations have been made to the provinces to have them agree.

[Text]

Le sénateur Denis: On admet que des démarches ont été faites.

Mr. Tremblay: Alors, partons du fait qu'il y en a eues et présumons qu'il n'y a pas eu consensus au cours de ces démarches.

Vous me demandez si je pense qu'il aurait mieux valu attendre et ne rien faire. C'est bien le sens de votre remarque? Je reviens à quelque chose que j'ai déjà dit. Il y a un avantage à ce que le gouvernement central ait décidé d'agir et ait présenté sa perception des choses à l'heure actuelle. Là où la difficulté commence, il me semble, c'est lorsqu'il entend procéder sur les points qu'il a retenus exclusivement et procéder de façon à créer, d'une certaine manière, une situation de fait à très brève échéance sur des points importants pour l'avenir de la fédération.

Le sénateur Denis: Est-ce que c'est dans l'intérêt de l'unité canadienne qu'il agisse seul, même si, d'après vous, il doit agir, il fait bien d'agir? Est-ce que c'est une bonne chose qu'ayant le droit d'agir unilatéralement, il le fasse contre le désir ou contre le consentement des provinces?

Mr. Tremblay: Est-ce qu'il le fera? C'est la question que je pose.

Le sénateur Denis: Est-ce qu'il le fera? C'est de cela qu'on discute. C'est un fait.

Mr. Tremblay: C'est un matériau qui, en ce moment, s'inscrit dans le processus de réflexion intergouvernementale et qui s'inscrit dans la prochaine conférence d'octobre. Je trouve un certain avantage à ce qui a été mis sur la table. Plutôt que de rester dans le vague, dans l'indétermination, il me semble qu'il y ait un avantage à ce que le gouvernement central ait pris le risque...

Le sénateur Denis: Contre le désir des provinces?

Mr. Tremblay: La question du consensus ne se pose pas, il me semble, ailleurs que sur le contenu des propositions.

Le sénateur Denis: C'est cela.

Mr. Tremblay: Mais sur l'opportunité du geste de mettre sur la table des propositions, je trouve que le fédéral n'avait pas à obtenir le consensus des provinces à ce sujet...

Le sénateur Denis: Un livre blanc par exemple, mais pas une loi!

Mr. Tremblay: On peut discuter longuement sur l'avantage ou non d'avoir associé une loi au livre blanc. Moi, j'en vois un. J'en vois un qui est important. C'est que, comme vous le savez beaucoup mieux que moi, entre un livre blanc et un projet de loi, il y a un déplacement du type de langage, si l'on peut dire.

Un livre blanc peut s'interpréter de beaucoup de manières parce que son langage est un langage de portée générale qui fait allusion à certaines choses, mais sans avoir la rigueur d'un texte de caractère juridique. Je vois un avantage, sur les points retenus dans le bill C-60 par rapport au livre blanc, à ce qu'on ait sous les yeux une façon rigoureuse de traduire ce qui n'aurait été que des intentions ou des formulations plus vagues dans le livre blanc. Maintenant, c'est une opération, encore une fois, à mon sens, qui constitue une sorte de pari pour le gouvernement central.

[Translation]

Senator Denis: It would seem that representations have been made.

Mr. Tremblay: Suppose that they have been made and that no consensus was reached.

You asked me whether it would have been possible to wait and do nothing. As I said earlier, I feel that the central government was right in expounding its point of view at the present time. Difficulties stem from the fact that the federal government has decided to go ahead on a number of very important points for the future of Confederation, thus creating a *de facto* situation.

Senator Denis: Is it in the interests of Canadian unity for a federal government to act unilaterally? Even if the government does have the power to act unilaterally, do you think it is wise to do it despite provincial opposition?

Mr. Tremblay: But will the federal government act unilaterally?

Senator Denis: That is what we are talking about. It is already a fact.

Mr. Tremblay: The question is now being discussed in the framework of intergovernmental relations. We will be taking it up again during the forthcoming October conference. I feel it is a good thing that the federal government has explained its position clearly rather than continue to talk in vague terms...

Senator Denis: Even though the provinces are against it?

Mr. Tremblay: The question of consensus arises only as far as the substance of the suggestion is concerned.

Senator Denis: Exactly.

Mr. Tremblay: The federal government is not bound by a provincial consensus setting forth these suggestions...

Senator Denis: It can issue a white paper but not exacted legislation!

Mr. Tremblay: A lot can be said about the merits of having tabled a bill in connection with the White Paper. The difference between a white paper and a bill is a semantic one.

A white paper lends itself to various interpretations because it is written in very general terms, as a legal document is more rigorous and precise. Compared to the White Paper, the provisions of Bill C-60 is a more precise definition of what was vaguely formulated in the White Paper. In doing so the federal government took certain risks.

[Texte]

Je me répète, mais je vois un aspect positif au fait qu'il ait déposé des propositions précises et non seulement un libre blanc, et qu'il ait eu aussi pris la responsabilité de les traduire dans le langage très rigoureux qui caractérise un projet de loi.

• 1150

Le sénateur Denis: C'est un geste positif qui va à l'encontre des désirs des provinces. Et en ce qui concerne la partie qui a rapport au Sénat, c'est encore pire: non seulement il n'y a pas de consensus au sujet du présent Sénat, mais il n'y a pas même de consultation. Et cela a pour conséquence qu'on est aboli, tout simplement, cavalièrement, sans rien, on est dehors. Est-ce que vous croyez que ce serait là une bonne façon de légiférer ou d'agir positivement, comme vous le dites? On mécontente 102 sénateurs, on est injuste envers eux et on ne prévoit aucune espèce de disposition pour ce qui va arriver après.

J'ai ici le texte de l'abolition des conseillers législatifs à Québec en 1968 et à l'article 94, il est dit que ces conseillers législatifs vont avoir une pension à vie annuelle de tel montant. Et si on se réfère au Guide parlementaire de 1968, la pension des conseillers législatifs qui sont sortis est égale au salaire qu'ils gagnaient.

Dans le présent bill, le Sénat est aboli et même remplacé par une autre chambre, et quand la loi va être passée, on va être dehors, sans aucune chance. Maintenant, qui nous dit que demain, il va y avoir un petit comité pour établir les pensions? Et si un autre gouvernement était au pouvoir quand arrivera le temps de prendre une décision sur la pension des sénateurs? Est-ce que vous ne croyez pas que si on nous remplace sans nous consulter, sans avoir eu le consentement, ce sera pire que maintenant? Parce que tous les pouvoirs que possédera cette chambre de la Fédération, nous les avons au Sénat actuellement et nous avons même plus que cela. J'ai un exemple: le droit suspensif n'est que de 60 jours dans la chambre de la Fédération alors que nous, non seulement nous l'avons, mais nous pouvons avoir aussi le veto définitif. Tous ces pouvoirs-là, nous les avons ou ils peuvent être ajoutés aux pouvoirs du présent Sénat.

Il n'est pas nécessaire de remplacer un Sénat qui existe par autre chose. Vous savez que la Chambre de la Fédération va être nommée à la recommandation d'une trentaine de chefs de partis; vous savez cela. Admettez-vous que chaque parti de chaque province puisse nommer, selon la proportion du vote obtenu, un, deux ou trois membres de la chambre de la Fédération? Alors, disons qu'il y a trois partis dans dix provinces; cela fait donc trente chefs de partis qui vont être appelés à nommer des membres, plus le gouvernement fédéral qui, lui aussi, va être obligé de diviser en trois et même en quatre, probablement, parce qu'il y a le Parti libéral, le Parti conservateur, le Nouveau parti démocratique et le Crédit social du Canada. Alors, voyez-vous la confusion qu'il va y avoir à la nouvelle chambre? Il y aura des recommandations de trente chefs de partis. Pour combien de temps? Pour deux ans, trois ans, ou quatre ans. Quel personnage canadien de valeur va laisser ses affaires pour venir à la chambre de la Fédération pour un an, deux ans ou trois ans? Quel homme de qualité va

[Traduction]

I think the federal government took a step in the right direction in setting forth its ideas, the precise and legal language required for legislation rather than the more vague language used in the White Paper.

Senator Denis: This positive step goes against the wishes of the provinces, and it is even worse as far as the part dealing with the Senate is concerned, because not only there is a lack of consensus in this respect but no one was even consulted. This has resulted in the Senate being simply abolished without any further ado, leaving it out of the picture altogether. Is that also positive action in your opinion? The government has thus incurred the displeasure of 102 Senators towards whom it has been unjust and whom it leaves just stranded in the air.

Section 94 of the legislation abolishing legislative councillors in Quebec in 1968 provides a pension for life for these counsellors. According to the 1968 Parliamentary guide, their pension will be equivalent to their salary.

Under the present bill, if the Senate is abolished and replaced by another Chamber when the bill will have been passed, we would be left stranded high and dry. How can we be sure that a committee will be set up to provide us with pensions? What will happen if there is a new government when the time comes to decide this matter? Would you not say that things will be even worse if we are replaced without even being consulted? Do not forget that we have, at the present time, all the powers which would be granted to the House of the Federation, I would say even more. For example, the powers of reservation of the House of the Federation would be for 60 days only whereas we have the veto power besides the power of reservation. So we have all these powers at the present time and any we do not have might be given to us.

There is no need to replace the Senate by something else. As you know, people will be appointed to the House of the Federation on the recommendation of 30 party leaders or thereabouts. Do you agree that all party leaders in the various provinces should have the right to appoint two or three members to the House of the Federation based on the popular vote? If there are, let us say, three parties in 10 provinces, we would have 30 party leaders to appoint members to this House, not to speak of the federal government, also divided into three if not four parties, that is the Liberal Party, the Conservative Party, the NDP and the Social Credit Party. You can imagine what confusion this will lead to in the new Chamber. Thirty party leaders will be called upon to make suggestions. Will the people be appointed for two, three or four years? What Canadian worth his salt will be willing to abandon his business to sit in the House of the Federation for one, two, or three years? What kind of continuity will this ensure in the House of the Federation?

[Text]

faire e cela? Et quel genre de continuité va-t-il y avoir à la chambre de la Fédération?

Vous avez connu Chubby Power? Je viens de lire ses mémoires. Vous l'avez connu?

M. Tremblay: De réputation. Je n'ai pas eu l'honneur de le connaître personnellement.

[Translation]

I have just finished reading Chubby Power's memoirs. Have you known him?

Mr. Tremblay: By name only for I have never met him personally.

• 1155

Le sénateur Denis: Quand il a été nommé sénateur, il était contre le Sénat, et il pensait se faire applaudir à l'Université Queen en parlant contre le Sénat. Il a dit: «vous parlez à travers votre chapeau»... Les étudiants de l'Université Queen ont dit qu'il n'y avait rien de plus stable que les sénateurs, et... j'ai ici:

to my surprise, the students supported the Senate, giving us their first reason that there ought to be some control over the House. They had the impression that the Senate was more careful about the legislation than the House and less partisan. This impression has been partly confirmed by my experience in the Senate. In Senate committees I believe we do give more care, more study, and very often more intelligent consideration to ordinary legislation that comes before us. The debate often does finish up on party lines but there is really not so much partisanship. In the Commons there is almost invariably the government side and the opposition side, no matter what the bill is. I think we should abolish the House of Commons.

I would like your comments on that.

M. Tremblay: Monsieur le sénateur, mes commentaires seront plutôt brefs. Avec votre permission, je voudrais simplement vous dire que j'ai constaté, par la chaleur avec laquelle vous en parlez, que vous êtes profondément attaché à l'institution dont vous faites partie.

Le sénateur Denis: Je suis humilié, en plus, parce qu'on me maudit dehors sans m'en parler.

M. Tremblay: Alors, je voudrais simplement vous dire que je trouve un tel attachement admirable.

Le sénateur Denis: Oui...

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Il reste cinq minutes. Monsieur Breau?

M. Breau: Merci. Tout d'abord, professeur Tremblay, s'il arrive que ma question a déjà reçue une réponse, m'excuse, mais j'étais à une réunion ce matin, et je suis arrivé avec un peu en retard.

J'aime beaucoup votre critique du projet de loi C-60 qui est, pour moi, une étape positive en ce sens que cela permet une discussion et cela met quelque chose sur la table. J'aimerais ajouter à ce que vous en avez dit, que c'est un projet de loi qui a été présenté à la fin de la session et sur lequel le gouvernement, dans les publications qui l'entourent, dit bien que c'est un projet de loi qui a un but de discussions et qu'il a donné un mandat à un comité parlementaire, avant de procéder à la

Senator Denis: When he was appointed senator he was against the Senate and thought he would be warmly received at Queen's University by speaking out against the Senate. He said: "You are talking through your hat"... The Queen's University students said no one was more steadfast than the senators and, I have it here:

A ma grande surprise, les étudiants ont appuyé le Sénat, donnant comme raison première qu'il devrait y avoir un organisme de surveillance de la Chambre. Ils avaient l'impression que le Sénat étudiait la législation avec plus de prudence que la Chambre et qu'on y trouvait moins de partisanerie politique. Cette impression a été confirmée en partie d'après mes expériences au Sénat. Je crois que nous, des comités du Sénat, nous abordons les projets de loi habituels dont nous sommes saisis de façon plus soignée, plus studieuse et très souvent plus intelligente. Le débat est souvent tranché selon l'appartenance politique, mais il y a tout de même moins de partisanerie. A la Chambre des communes, presque invariablement, s'affrontent le gouvernement et l'opposition, quel que soit le projet de loi à débattre. Je crois que nous devrions abolir la Chambre des communes.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Mr. Tremblay: My comments will be rather brief, Senator. With your permission I would simply like to say that I noticed you spoke rather passionately about the institution you belong to and that you seem very attached to it.

Senator Denis: And I feel all the more humiliated because I am being kicked out without consultation.

Mr. Tremblay: I would simply like to say that I find such an attachment admirable.

Senator Denis: Yes...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Five minutes. Mr. Breau?

Mr. Breau: Thank you. First of all, Mr. Tremblay, if my question has already been answered, I am sorry, but I had to go to another meeting this morning and I got here a little late.

I like your description of Bill C-60 which, to my way of thinking, is a positive step in the sense that it fosters discussions and gives us something with which we can get to grips. I would like to add to what you have already said that it is a bill which was put forth at the end of the session and about which the government in the publications surrounding it does state that it is a bill tabled to provoke discussion and that terms of reference were given to a Parliamentary committee before

[Texte]

deuxième lecture, ce qui est quand même un changement par rapport à un projet de loi ordinaire.

Je veux vous demander . . . Supposons que dans les années à venir, ou dans les mois à venir, on voit qu'il devient impossible d'obtenir une entente sur le partage des pouvoirs, bien qu'on en discute, qu'il devient impossible d'en arriver à un règlement de cette question-là, sans mettre en cause les provinces ou le gouvernement fédéral dans ce désaccord-là, ne pensez-vous pas qu'il serait alors sage, pour le Parlement fédéral, d'essayer de sensibiliser ces institutions, comme la deuxième chambre, la Cour suprême, et peut-être la Chambre des communes, au moins de les sensibiliser au processus législatif sans y apporter une motion de relations intergouvernementales entre les provinces et le fédéral, de les sensibiliser en ayant un meilleur mélange de représentations politiques des régions? Et, ici, je ne parle pas de représentations de l'intérêt politique des gouvernements provinciaux, mais je parle d'une meilleure représentation, par le truchement de nominations différentes, de ce que nous avons maintenant, afin de s'assurer que l'intérêt politique des gens dans les régions soit un peu mieux représenté. Ne pensez-vous pas qu'à ce moment-là, si on n'arrive pas à un accord, qu'il serait sage de procéder unilatéralement à certaines réformes des institutions fédérales seulement?

• 1200

M. Tremblay: Je ne sais pas si ma réponse va être parfaitement accordée avec la question, mais je dirais d'abord qu'il me semble qu'il y a une distinction réelle entre régions et provinces. Ce qui est d'ailleurs inscrit dans la Loi de l'AANB, dans la Loi de l'AANB, si j'ai bonne mémoire, on dit que pour les fins des nominations au Sénat, le pays est partagé en districts qui se trouvent à coïncider territorialement avec des provinces. Mais il y a un passage de l'expression de provinces comme territoires à la notion de districts. Les mots sont employés dans la Loi de l'AANB, je crois. Il y a une distinction par conséquent dans la façon de concevoir notre Sénat actuel. C'est une approche régionale, mais ce n'est pas une approche provinciale, dans le sens gouvernemental du terme. Cela me paraît clair . . .

Donc, ayant fait cette distinction, qu'on s'interroge sur une meilleure façon de représenter les régions, tel que je viens de les définir par un dosage différent, des noms correspondant à chaque territoire de district, tel que défini; c'est bien possible. Mais, on n'aurait pas de ce fait une chambre de la fédération.

M. Breau: Arrêtons-nous pas sur le terme . . .

M. Tremblay: Non, non, c'est important; parce qu'une chambre de la fédération, je me suis permis de commenter là-dessus au début de mon exposé ce matin, doit être fondée sur la notion même de fédération, c'est-à-dire qu'une fédération est constituée des États, l'État central et les États membres, elle n'est pas constituée de régions. Bien sûr qu'il y a des régions dans un pays, mais la notion des régions ne correspond pas à la notion des États.

C'est ce qui me fait dire qu'une meilleure représentation régionale ne nous fait pas déboucher sur une chambre de fédération, à moins que l'on inscrive dans le processus de

[Traduction]

second reading which is a change from the usual way of dealing with ordinary bills.

I would like to ask you . . . Let us say that in the years or months to come we see that it is impossible to come to an agreement on powers sharing even though there are discussions on the subject, that it is impossible to settle that question without involving the provinces or the federal government in that disagreement, would you think it would be wise then for the federal Parliament to try and sensitize those institutions such as the second House, the Supreme Court and maybe even the House of Commons, to at least try and sensitize them to the legislative process without bringing into it a motion on intergovernmental relationships between the provinces and the federal and to sensitize them through a better mix political representation for the regions? And I do not mean by representing provincial government political interests but better representation through a different appointment system than what we have now to make sure that the political interests of the people in those regions are better represented. Do you not think that if no consensus can be arrived at then that it would be wiser to proceed unilaterally with certain reforms to federal institutions only?

Mr. Tremblay: I do not know if this will completely answer your question but it seems to me that there is a real distinction to be made between regions and provinces. Moreover, it is found in the British North America Act. In the BNA Act, if I am not mistaken, it is said that for Senate appointments the country is divided into districts which happen, territorially, to coincide with provincial boundaries. But there is a distinction made between provinces as territories and the concept of districts. Those are the words used in the BNA Act, I think. Therefore, there is a distinction to be made in the way our present Senate is made up. It is a regional approach but not a provincial one in the government sense of the word. That seems very clear to me . . .

Now, that distinction having been made, it is quite possible to try to conceive of a better way of representing the regions as I have just defined them through a different mix by having names corresponding with each territorial district as defined. But we would not then have, *de facto*, a House of the Federation.

Mr. Breau: Let us not argue about words . . .

Mr. Tremblay: No, no, it is important; because a House of the Federation, and I did comment on that at the beginning of my remarks here this morning, must be based on the idea of federation itself, which means to say that a federation is made up of states, the central state and the member states and it is not made up of regions. Of course there are regions in a country, but the concept of regions does not correspond with the concept of states.

Which is why I say that better regional representation does not lead us to a House of the Federation unless the member states of the federation and the central state are involved in the

[Text]

nomination les États-membres de la fédération et l'État central. C'est là à mon sens le point clé. Et s'il en est ainsi, j'imagine mal que les États-membres de la fédération ne seront pas appelés à donner leur consensus.

M. Breau: Monsieur le président, si vous me permettez, premièrement, je ne suis pas d'accord pour dire qu'il s'agit ici d'États-membres. Je ne voudrais pas donner le même sens au mot État et à celui de province. Je pense qu'il peut y avoir toute une différence entre un État et une province à l'intérieur d'un système fédéral-provincial comme le nôtre. Si on lui donne le sens de province, évidemment ma suggestion de donner une meilleure représentation était toujours dans un processus législatif dans le parlement, et non pas d'en faire une chambre intergouvernementale entre les provinces et le fédéral. Et à ce moment-là, si vous pensez que le terme chambre de la fédération donne cette illusion-là, je l'abandonnerais; pour ma part, je peux parler d'une deuxième chambre. Alors, je suis d'accord avec vous pour ne pas donner l'impression qu'il s'agit d'une chambre où on discute des rapports entre le fédéral et les provinces, mais qu'on devrait peut-être continuer de l'appeler le Sénat ou quelque chose du genre. Je ne pense pas qu'une deuxième chambre, dans le système fédéral, devrait être une chambre où on se préoccupe des rapports entre les provinces et le fédéral. Je pense que cela devrait se faire en dehors du processus législatif parlementaire. Il devrait se faire, et il est très important; mais dans le contexte de conférences fédérales-provinciales instituées...

• 1205

M. Tremblay: J'irais même jusqu'à dire sur l'idée d'une véritable Chambre de la fédération, qu'advenant qu'il n'y ait pas de consensus, rien n'empêche, à mon avis, le gouvernement fédéral de procéder à une meilleure répartition régionale du Sénat, qui demeurerait le Sénat...

M. Breau:... ou de la rendre plus sensible ou meilleur par un dosage, comme vous l'avez dit, des intérêts politiques régionaux.

M. Tremblay: C'est deux concepts différents.

M. Breau: Oui, d'accord. Alors, peut-être que c'est le terme qui nous confond. A ce moment-là, ne parlons plus de «Chambre de la Fédération».

M. Tremblay: Il y a plus que le terme dans le projet de loi. Le projet de loi parle des législatures dans la nomination des...

M. Breau: Seulement dans la nomination!

M. Tremblay: Oui, mais c'est important!

M. Breau: Il y a une différence entre la composition et le rôle; une grosse différence.

M. Tremblay: Ah, la question du rôle, cela c'est une tout autre question qui à mon sens ne peut pas se discuter sans avoir une idée comme je l'ai souligné, et je me permets de le répéter, sans avoir une idée de ce que sera le partage des compétences. Parce qu'on ne conçoit pas le rôle d'une Chambre de la fédération dans les mêmes termes si le partage des compétences est aménagé de telle manière, et réciproquement. On ne pense pas au partage des compétences dans les mêmes

[Translation]

appointment process. That, in my opinion, is the key point. And if it is so, I cannot really imagine that the member states of the federation will not be called upon to join in a consensus.

Mr. Breau: Mr. Chairman, with your permission, first of all I do not agree that what we have here are member states. I would not want to define state and province in the same way. I think there can be quite a difference between a state and a province in a federal-provincial system like ours. If you define it as a province, of course, my suggestion of giving better representation was always within a legislative process in Parliament and I did not want to make it an intergovernmental house comprising both the provinces and the federal. And at that point, if you think that is the interpretation that would be given in the House of the Federation, I think I would abandon it; I for one want to talk about a second House. So I agree with you in that I do not want to give the impression that this would be a House where the relationship between the federal and the provinces would be discussed but that it would still keep the name of Senate or something like that. I do not think that in the federal system the second House should be concerned with the relationships between the provinces and the federal. I think that should be done outside the legislative process of Parliament. It must be done and it is very important; but in the context of federal-provincial conferences set up...

Mr. Tremblay: I would even go so far as to say that in the case of a real House of the Federation, if there is no consensus, in my opinion nothing prevents the federal government from proceeding with better regional distribution of the Senate which would still remain the Senate...

Mr. Breau:... or to make it more sensitive or better, as you said, through better proportioning of regional political interests.

Mr. Tremblay: Those are two different concepts.

Mr. Breau: Yes, agreed. Maybe, then, it is the words that are mixing us up. If that is the case, let us just stop using the expression "House of the Federation".

Mr. Tremblay: There is more in that expression alone than there is in the bill. The bill mentions the legislatures for the appointment of...

Mr. Breau: Only for the appointments!

Mr. Tremblay: Yes, but it is very important!

Mr. Breau: There is quite a difference between the composition and the role; quite a difference.

Mr. Tremblay: The question of the role is another question entirely which, in my opinion, cannot be discussed without us having an idea, as I said before and as I am saying again, without having an idea of the make-up of jurisdictions because you cannot conceive of the role of a House of the Federation in the same terms if the jurisdictions are divided in such and such a manner, and this is reciprocal. One does not think of the sharing of jurisdictions in the same terms if there is or if there

[*Texte*]

termes s'il y a ou s'il n'y a pas de Chambre de la fédération. Aujourd'hui il y a une simultanéité des deux aspects de ce qui m'apparaît comme un système en équilibre.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Pourrais-je poser juste une question pour fin d'éclaircissement?

Est-ce qu'en fait, vous n'envisagez pas, sans le proposer véritablement, la possibilité d'avoir trois chambres: la chambre des communes, le Sénat et une Chambre de la fédération?

M. Breau: Ou peut-être l'institutionnalisation des conférences fédérales-provinciales?

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je crois quand même que c'est ce que le professeur Tremblay a un peu derrière la tête.

M. Breau: Ou bien l'institutionnalisation d'une Conférence fédérale-provinciale permanente?

M. Tremblay: Voilà, voilà... Ayant dit ce que j'ai dit, on peut se poser la question que monsieur le président se pose. Mais il a bien noté que sans en faire une proposition, peut-être que mes considérations mènent à la possibilité de trois chambres. Eh bien, ce n'est pas si sûr. Une chose m'apparaît devoir être considéré: c'est un certain aménagement des relations intergouvernementales au plus haut niveau. C'est un peu évoqué par l'allusion dans le projet de loi à l'institutionnalisation de la conférence des premiers ministres. C'est une modalité. On ne débouche pas nécessairement sur l'idée d'une chambre de la fédération... mais sur l'idée d'un mécanisme intergouvernemental quelconque et là, quant à moi, la porte reste ouverte. Je ne suis pas trop certain de la façon de concevoir de tels mécanismes. Cela peut peut-être prendre la forme d'une troisième chambre mais comme la remarque a été faite, eh bien parler de chambres, pourquoi s'arrêter à trois? Pourquoi pas quatre? C'est un peu gênant. Il faudrait peut-être trouver un autre langage; mais en retenant cependant l'idée d'une institution fédérative qui aurait ce caractère d'être fédératif, précisément, ce qui n'existe pas en ce moment. On appelle cela Chambre de la fédération pour l'instant, cela pourrait être autre chose, mais cela aurait le caractère fédératif, ce serait une institution fédérative.

M. Breau: Parce qu'il ne faut pas oublier le danger de faire la deuxième chambre, et c'est peut-être pour cela que le troisième niveau, une troisième chambre, ou une troisième institution n'est pas si drôle. Il est important que dans le processus législatif il y ait une deuxième chambre; mais que ce processus législatif-là ne soit pas frustré par le rapport parfois complexe et difficile entre les gouvernements. Que l'institution fédérale, par ces deux chambres, puisse au moins légiférer. Et après cela, s'il est question que cela affecte les provinces ou que les provinces aient un intérêt, il pourrait y avoir un troisième processus de discussion. S'il y a mécontentement, les parlementaires fédéraux devraient pouvoir au moins aller au peuple et lui demander ce qu'il veut. Mais en mettant dans notre processus législatif une motion de rapport intergouvernemental, on peut rendre ce processus tout à fait impotent.

• 1210

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Un dernier mot.

[*Traduction*]

is no House of the Federation. Presently, there is a simultaneity of both aspects of what appears to me to be a balanced system.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I would just like to put a question for clarification.

Are you not in fact considering, without really suggesting it, that it might be possible to have three houses: the House of Commons, the Senate and a House of the Federation?

Mr. Breau: Or perhaps institutionalized federal-provincial conferences?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I dare say that is what is in the back of Professor Tremblay's mind.

Mr. Breau: Or the institutionalization of a permanent federal-provincial conference?

Mr. Tremblay: Now, now...! Having said what I have said, one can put the question that the Chairman has. But he has stressed that although the suggestion has not been made perhaps my considerations could lead to the possibility of three distinct houses. Well, I am not so sure. It appears to me one thing should be considered: certain arrangements in intergovernmental relationships at the highest level. This is eluded to in the bill where mention is made of institutionalizing the First Ministers' Conference. It is a question of form. It does not necessarily lead to the idea of a House of the Federation... but there is the idea of a certain intergovernmental mechanism and, in so far as I am concerned, the door remains open. I am not too sure of how such mechanisms are created. Maybe it could be in the form of a third house, but as someone has already said, if we have three, why not four? It is slightly embarrassing. Perhaps we should try to find another language; but we should retain the idea of a federative institution which would be federative, specifically, which does not exist at the moment. For the time being it is called the House of the Federation, it could be something else, but it would have a federative character and would be a federative institution.

Mr. Breau: Because we must not forget the danger there is to setting up a second house and that is why the third level, a third house or a third institution is not so funny. It is important that in the legislative process there be a second house; but that legislative process must not be frustrated by the sometimes complex and difficult relationships which exist between governments. The federal institution, through those two houses, must at least be able to legislate. And after that, if there is a question that it could affect the provinces or that the provinces could have an interest in it, there could be a third process for discussion. If there is disagreement, the federal parliamentarians should at least be able to go to the people and ask them what they want. But by putting into our legislative process the idea of intergovernmental relationships, the whole process could be made quite impotent.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): One last word.

[Text]

Mr. Tremblay: Peut-être pourrais-je ajouter non pas une idée, mais un semblant d'idée. Ce qui me frappe aussi dans l'idée d'une chambre de la fédération telle qu'elle est présentée, c'est qu'avec les fonctions qu'on lui donne, on peut s'interroger sur la modification que cela apporte à l'exercice de la souveraineté dans ce pays. Notre système est fondé, je crois, sur une distinction nette entre les deux ordres de souveraineté, la souveraineté fédérale et la souveraineté des états membres de la fédération.

Mr. Breau: Les provinces.

Mr. Tremblay: Au départ, ce n'était peut-être pas clair, mais cela s'est réglé avec l'établissement du rôle du lieutenant-gouverneur. Rappelez-vous toutes les batailles de Mowat qui était premier ministre de l'Ontario à l'époque. On n'était sûr au début que le lieutenant-gouverneur était vraiment le représentant direct de la Reine; on croyait plutôt que c'était un fonctionnaire fédéral. Mais cela s'est clarifié et je pense qu'aujourd'hui, il est bien reconnu qu'on a deux ordres de souveraineté dont l'exercice est présumé être indépendant l'un de l'autre. Il faut peut-être noter qu'en inscrivant les états membres dans les instances centrales, on modifie, je pense, l'exercice de la souveraineté dans le pays. Je pense qu'il y a là matière à réflexion. On modifie cet exercice par participation des états membres à l'exercice de la souveraineté de l'état central. Si ma lecture de ce problème est correcte, c'est un changement qui va être très long, dans son principe même, cette fois-ci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous nous invitiez en terminant, professeur, à la réflexion. C'est ce que nous allons faire au cours des prochains jours jusqu'au moment où, peut-être, nous nous entendrons sur un rapport intérimaire.

Alors, au nom du comité, je voudrais vous exprimer notre gratitude pour avoir accepté notre invitation et pour vous être rendu ici aujourd'hui.

Mr. Tremblay: Merci.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): La séance est levée.

AFTERNOON SITTING

• 1412

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order.

I might just ask members a question in the beginning which I trust will be noncontroversial. I have had a request from the Department of Justice, through Mr. Johnson, to have made available to them the summary documents that our staff are preparing. This will, I suppose, save taxpayers' money in that the Department of Justice will have also to do summaries of the evidence. These are hot draft reports or anything of that kind but the documents which are being prepared for us by the Library for our use in summation of the evidence and under various categories. Is it agreeable that we make that available to the Department of Justice?

Some hon. Members: Agreed.

[Translation]

Mr. Tremblay: Perhaps I could add not an idea but a germ of one. What I also find in the concept of the House of the Federation as it is presented to us is that with the functions that are given to it, one can wonder about the changes it introduces in the exercise of sovereignty in this country. I believe our system is based on a clear distinction between the two levels of sovereignty, federal sovereignty and the sovereignty of the states which are members of the federation.

Mr. Breau: The provinces.

Mr. Tremblay: Perhaps that was not clear at the beginning; but that was settled when the role of the Lieutenant-Governor was established. Remember all the battles Mowat had to fight when he was premier of Ontario. It was not sure at that time that the Lieutenant-Governor was really the direct representative of the Queen; he was rather thought to be a federal civil servant. But that was clarified and I think that today it is well recognized that there are two levels of sovereignty that are both independent one from the other. It should be noted that by making the member states part of the central mechanisms, I believe that the exercise of sovereignty in the country is modified. I believe there is something there we ought to think about. That exercise is modified through participation of the member states in the exercise of the central state's sovereignty. If I read this problem correctly it is going to be quite a while before this change, the principle itself, is implemented.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): In conclusion, Professor, you are asking us to give further consideration to this question. That is what we will do during the next few days until we get to the point, perhaps, where we can agree on an interim report.

In the name of this Committee, then, I would like to express our gratitude for having accepted our invitation and being here today.

Mr. Tremblay: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The meeting is adjourned.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, s'il vous plaît.

Pour commencer, j'ai une question à poser aux membres du Comité qui, je l'espère, ne sera pas matière à controverse. M. Johnson, pour le compte du ministère de la Justice, me demande de mettre à sa disposition les résumés que notre personnel prépare. Je suppose qu'on pourrait ainsi économiser les deniers publics, puisque le ministère de la Justice devrait également préparer des résumés des témoignages. Il ne s'agit pas de l'ébauche des rapports ou de quoi que ce soit du genre, mais plutôt des documents que le personnel de la Bibliothèque prépare à notre intention, soit le résumé des témoignages et divers textes. Êtes-vous d'accord pour que nous mettions ces documents à la disposition du ministère de la Justice?

Des voix: D'accord.

[*Texte*]

An hon. Member: At the usual fee.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): At the usual fee. Thank you.

It is our pleasure this afternoon to have as our witness a distinguished gentleman representing a distinguished government. We had hoped we might before this time have had the Government of New Brunswick but they have found other occupations for the next few weeks. We now have only the Government of British Columbia and we are very pleased that they are here this afternoon. They are represented by the Honourable Rafe Mair who is Minister of Consumer and Corporate Affairs but is really here primarily in his capacity as Chairman of the Cabinet Committee on Confederation. Without any further introduction, I would like to call on Mr. Mair to make his presentation.

Hon. K. Rafe Mair (Chairman, Cabinet Committee on Confederation, Government of British Columbia): Thank you very much, Ladies and gentlemen, it is indeed a pleasure for me to appear before you today and, as mentioned, I believe I am the first representative of a provincial government to appear before this Committee, which I hope you will take as an indication of the importance and the seriousness with which the Government of British Columbia views the entire matter of constitutional review in general and Bill C-60 before the Commons in particular.

Because the government which I represent believes constitutional revision is a matter which must involve all governments, over the course of the past year we have expended a great deal of effort in the development of comprehensive proposals for constitutional change. These proposals are not yet completed but it is anticipated that they will be shortly and they will then be put forward in the hope that they will make a valuable contribution to the resolution of some of our constitutional difficulties.

• 1415

The Government of British Columbia very much appreciates the invitation to appear before this Committee and to make a presentation. Quite obviously the work of this Committee will make a valuable contribution on these important—I think I might even say crucial—national issues. It is indeed, ladies and gentlemen, in the spirit of goodwill that I appear before you today to put forward the views of the government of my Province, and with a genuine desire that you will give these views your serious deliberations.

I propose ladies and gentlemen, to divide my presentation into two main parts. First of all, with your permission, I will outline the constitutional matter which my government considers require alteration at this time. In this regard our comments are designed to be truly constructive and not merely reactive to the federal government and whatever they may have put before the country at this stage.

[*Traduction*]

Une voix: Au tarif habituel.

Le coprésident (M. MacGuigan): Au tarif habituel. Merci.

Nous avons le plaisir, cet après-midi, d'accueillir comme témoin le distingué représentant d'un gouvernement remarquable. Nous avions espéré, avant maintenant, accueillir un représentant du gouvernement du Nouveau-Brunswick, mais à cause d'autres préoccupations, ce sera impossible au cours des prochaines semaines. Nous n'accueillons en ce moment que les représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique, que nous sommes très heureux de voir ici cet après-midi. Il s'agit de l'honorable Rafe Mair, ministre de la Consommation et des Corporations, qui se trouve ici surtout en sa qualité de président du comité du cabinet sur la confédération. Sans plus d'introduction, j'aimerais demander à M. Mair de nous faire sa présentation.

L'honorable K. Rafe Mair (président, comité du cabinet sur la confédération, gouvernement de la Colombie-Britannique): Merci beaucoup. Mesdames et messieurs, c'est en effet un plaisir pour moi que d'être ici aujourd'hui. Comme on vient de le dire, je crois en effet être le premier représentant d'un gouvernement provincial à comparaître devant le présent Comité et j'ose espérer que vous comprendrez ainsi l'importance et le sérieux que le gouvernement de la Colombie-Britannique accorde à toute cette question de la réforme constitutionnelle en général et au Bill C-60 dont est saisie la Chambre, en particulier.

Parce que le gouvernement que je représente croit que tous les gouvernements doivent participer à la révision de la constitution, au cours de la dernière année, nous avons consacré de grands efforts à mettre au point des propositions étendues visant la modification de la constitution. Ces propositions ne sont pas encore au point, mais nous croyons qu'elles le seront bientôt et, bien sûr, nous les publierons, dans l'espoir qu'elles contribueront de façon valable à résoudre certaines de nos difficultés face à la constitution.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique est très reconnaissant d'avoir été invité à comparaître devant le présent Comité pour exposer son point de vue. Il est très évident que le travail de votre Comité constitue une contribution valable au règlement de ces importantes—je dirais même cruciales—questions nationales. Il est certain, mesdames et messieurs, que je comparais devant vous aujourd'hui dans un esprit de bonne volonté, pour présenter les opinions de ma province, dans l'espoir réel que vous leur accorderez tout le sérieux voulu au cours de vos délibérations.

Je me propose, mesdames et messieurs, de diviser ma présentation en deux parties principales. Tout d'abord, avec votre permission, je résumerai les questions constitutionnelles qui, de l'avis de mon gouvernement, doivent être modifiées maintenant. Dans cette optique, nos remarques visent à être vraiment constructives et ne constituent pas simplement une réaction au gouvernement fédéral et aux propositions que ce dernier a soumises à l'étude du pays jusqu'à maintenant.

[Text]

The second part of my comments will address, in rather general terms, some of the concerns which we have with the process of constitutional review envisaged by the federal government and also concerns over certain of the specific proposals of Bill C-60. At the conclusion of my remarks, ladies and gentlemen, I will of course be pleased to deal as best I can with any questions.

First of all, I will deal with matters requiring alteration and, first of all, under that heading, the Central Institutions of Federalism and the subheading of that, British Columbia—Canada's Fifth Region.

I trust that the member of this Committee from British Columbia will bear with me as I review some of the history relevant to our position.

Few may realize that prior to 1866 the area now comprising the Province of British Columbia was made up of four separate British possessions. The mainland and Vancouver Island were separate Crown colonies which united in 1866. The Stickeen Territory, north of the then mainland colony, was created in 1862, and was under separate imperial control. Such also was the case with the Queen Charlotte Islands until 1858 when they became part of the mainland colony of British Columbia.

The significance of this bit of history is that geographically there is a rather interesting parallel between the state of affairs that existed on the west coast and that which existed on the east coast in the eighteen-fifties. The substantial difference is that the Imperial Crown merged all of its colonial interests into one political unit before British Columbia entered into confederation in 1871, whereas of course the eastern Maritime Provinces, for no doubt good and proper reason, did not develop in that way. Parenthetically, I need hardly mention that in terms of representation in the institutions at the national level the Atlantic Region has fared much better than British Columbia has.

When the United Colony of British Columbia entered the Canadian Confederation in 1871, it brought with it a vast area of 366,000 square miles, an area three-quarters the size of all the provinces of Canada as they then were and larger than the combined area of Washington State, Oregon, California and New York State.

History shows that much of the development of our province in terms of population, industrial development and financial connections did not come about through transcontinental links with the rest of Canada but rather through strong offshore connections and the dominance of British oceanic expansion. Indeed, ladies and gentlemen, our earliest settlers came by ship via Cape Horn or from the Orient. Later the Klondike and Fraser goldrushers resulted in a major influx of population from California. In those early days our industries were likewise tied into this oceanic pattern. Our lumber industry served the markets of China, Japan and Australia, our canned salmon graced European tables, and our coal was exported by ship.

[Translation]

La deuxième partie de mes remarques portera, d'une façon assez générale, sur certaines de nos préoccupations face au processus de réforme constitutionnelle tel qu'envisagé par le gouvernement fédéral et face à des propositions précises qui se trouvent dans le Bill C-60. A la fin de mes remarques, mesdames et messieurs, je serai, bien sûr, heureux de répondre de mon mieux à vos questions.

Tout d'abord, je parlerai des aspects qui doivent être modifiés et, dans ce contexte, tout d'abord, les institutions centrales du fédéralisme, sous la rubrique Colombie-Britannique—cinquième région du Canada.

Je demanderais aux membres du Comité qui sont de la Colombie-Britannique de bien vouloir faire preuve de patience pendant que je récapitulerai la partie de notre histoire qui est reliée à notre proposition.

Peu nombreux peut-être sont ceux qui savent qu'avant 1866, la région qui constitue actuellement la province de la Colombie-Britannique était formée de quatre possessions britanniques distinctes. Le territoire situé sur le continent et l'île de Vancouver étaient des colonies de la Couronne séparées qui se sont unies en 1866. Le territoire Stickeen, au nord de la colonie située sur le continent, fut créé en 1862, sous contrôle impérial particulier. Il en était de même pour les îles de la Reine Charlotte jusqu'en 1858, alors que ce territoire fut uni à la colonie de la Colombie-Britannique située sur le continent.

Ces quelques faits historiques ont de l'importance, puisque sur le plan géographique, il existe un parallèle intéressant entre la situation qui prévalait sur la côte ouest et celle qui prévalait sur la côte est, vers les années 1850. La grande différence, c'est que la Couronne impériale a réuni tous ses intérêts coloniaux en une seule entité politique, avant que la Colombie-Britannique ne se joigne à la conférence en 1871, alors que, bien sûr, les provinces Maritimes à l'est, sans doute pour d'excellentes raisons, n'ont pas évolué de la même façon. Entre parenthèse, nul n'est besoin de mentionner qu'au niveau de la représentation dans les institutions au niveau national, la région de l'Atlantique s'en porta beaucoup mieux que ne l'a fait la Colombie-Britannique.

Lorsque la Colonie unie de la Colombie-Britannique s'est jointe à la confédération canadienne en 1871, son territoire s'étendait sur quelque 366,000 milles carrés, une région comparable aux trois quarts de toutes les provinces du Canada réunies telles qu'elles existaient à l'époque, et plus vaste que les régions combinées des États de Washington, Oregon, Californie et New York.

L'histoire nous démontre qu'une bonne partie de notre province, au niveau de la population, de l'aménagement industriel et des liens financiers n'a pas été réalisée grâce aux liens transcontinentaux avec le reste du Canada, mais plutôt à la suite de liens très forts avec les régions au large de la côte et grâce à la domination de l'expansion océanique britannique. En effet, mesdames et messieurs, nos premiers habitants nous sont venus via le cap Horn ou de l'Orient, par navire. Plus tard, les ruées vers l'or dans le Klondike et la vallée du Fraser nous ont amené de nombreux habitants de la Californie. A cette époque, nos industriels également faisaient partie de ce monde océanique. Notre industrie du bois desservait les mar-

[Texte]

Our financial connections and support were by no means confined to Bay Street and St. James Street, but to a significant degree came from Threadneedle Street and Market Street in San Francisco.

It is true that the establishment of the Trans-Continental Railway in 1886 provided us with an overland connection with the rest of Canada. However, while railways did prove to be the instrument for populating the Prairie Region, they did not have the same impact on the settlement of British Columbia.

The offshore economic, demographic and cultural links of which I have spoken continue to dominate British Columbia's way of life today. Even today less than 15 per cent of goods manufactured in British Columbia find their way to other regions of Canada. For example, Ontario ships approximately five dollars worth of goods to British Columbia for every dollar shipped to Ontario from British Columbia. Virtually the same situation exists as between British Columbia and the Provinces of Quebec.

• 1420

British Columbia has an economy which is highly dependent on trade. While exports to foreign countries comprise a major source of income for British Columbia, we are also heavily dependent on sources outside the region for manufactured goods and food products. British Columbia exports raw materials to the world to pay for imports of manufactured goods from the rest of Canada.

My point in relating these glimpses of history, geography and trade patterns, ladies and gentlemen, is to show that British Columbia is a region separate and distinct from any of the other regions of Canada. It is also to show that these factors and the great distances that separate us from Central Canada tend to support feelings of alienation and remoteness from the national capital and national institutions. These centrifugal forces which work contrary to nation-building can be overcome—they can be counterbalanced if the central institutions of federalism are structured in such a way as to properly take into account those distinctive regional needs which are British Columbia's. At the present time the central institutions of our federal system are simply not structured to take these factors into account.

The importance of British Columbia within Canada has dramatically changed in many ways since it joined Canada in 1871. British Columbia has grown from 1 per cent of Canada's population at the time of Confederation, or 36,000 people, to almost 11 per cent today, or approximately 2.5 million people. Statistics show that the labour force, the provincial product and retail sales investment in British Columbia average about 12 per cent of the national figures.

We are now the third largest province in Canada by virtually all indices and yet for all this, in constitutional terms we are in the same position and have the same importance now as we

[Traduction]

chés en Chine, au Japon et en Australie, notre saumon en boîte se retrouvait sur les tables européennes, et notre huile était exportée par navire. Nos liens et nos appuis financiers ne se limitaient pas uniquement à la rue Bay et à la rue Saint-Jacques, mais venaient en grande partie des rues Threadneedle et Market, à San Francisco.

Il est vrai que la construction du chemin de fer transcontinental, en 1886, nous a fourni un lien continental avec le reste du Canada. Toutefois, bien que le chemin de fer ait constitué l'instrument de peuplement des Prairies, il n'a pas eu la même répercussion dans la colonisation de la Colombie-Britannique.

Les liens économiques, démographiques et culturels dont j'ai parlé continuent à être tournés vers l'océan et dominent le mode de vie en Colombie-Britannique aujourd'hui. Encore maintenant, moins de 15 p. 100 des produits fabriqués en Colombie-Britannique se retrouvent dans les autres régions du Canada. Par exemple, l'Ontario expédie environ pour \$5 de produits en Colombie-Britannique pour chaque dollar que nous expédions en Ontario. A toutes fins pratiques, c'est à peu près la même situation entre la Colombie-Britannique et le Québec.

La Colombie-Britannique a une économie qui dépend fortement du commerce. Si des exportations vers les pays étrangers représentent une source importante de revenus pour la Colombie-Britannique, nous dépendons également beaucoup des autres régions pour les produits finis et alimentaires. La Colombie-Britannique exporte des matières brutes à l'étranger pour compenser ses importations de produits finis venant du reste du Canada.

Mesdames et messieurs, si j'ai essayé de replacer la Colombie-Britannique dans son contexte historique, géographique et commercial, c'est pour montrer que cette région est distincte de toutes les autres régions du Canada. C'est également pour montrer que ces facteurs et les grandes distances qui nous séparent du centre du Canada tendent à nourrir le sentiment d'aliénation et d'éloignement de la capitale et des institutions nationales. Ces forces centrifuges sont défavorables à la construction d'une nation, mais peuvent être renversées si les institutions centrales du fédéralisme sont structurées de façon à bien tenir compte des besoins régionaux distinctifs de la Colombie-Britannique. A l'heure actuelle, les institutions centrales de notre système fédéral ne sont tout simplement pas structurées de façon à tenir compte de ces facteurs.

L'importance de la Colombie-Britannique au sein du Canada a considérablement changé à bien des égards depuis qu'elle s'est jointe au Canada en 1871. La Colombie-Britannique, qui ne comptait que 1 p. 100 de la population canadienne au début de la confédération, soit 25,000 personnes, en compte maintenant presque 11 p. 100, ou environ 2,5 millions. Les statistiques indiquent que les forces actives, le produit provincial et l'investissement dans les ventes au détail en Colombie-Britannique représentent en moyenne 12 p. 100 des chiffres nationaux.

Nous sommes maintenant la troisième province canadienne à presque tous les indices, et malgré tout ceci, en matière constitutionnelle, nous sommes dans la même position et avons

[Text]

did in 1871. It is the view of my government, ladies and gentlemen, that the central institutions of federalism must now be restructured to recognize today's regional realities. Where the basis for representation on these institutions is regional, they must reflect British Columbia as the fifth region of Canada. This is a cornerstone, a fundamental part of my province's position on the constitution. I cannot, ladies and gentlemen, overemphasize this point. Federal institutions based on regional considerations must reflect B.C.'s position as a distinct region in our nation. In essence, the Government of British Columbia is of the firm view that, in order to provide a counterbalance to representation by population in the House of Commons, it is necessary for the less populated regions of Canada to receive greater representation in the Senate of Canada and on significant federal boards and commissions than would otherwise be accorded on the basis of population. Otherwise, one or two dominant regions would be in a position to thwart at will the interests of regions having a smaller population base.

Regional alienation, ladies and gentlemen, is one of the fundamental problems that must be dealt with through constitutional revision. The interests of all five regions of Canada will be more fairly served if as my colleague, Gordon Gibson, and others have put it, "outer Canada is given the edge over inner Canada" in at least the Upper House and some of the other important federal institutions.

The second aspect that I would like to deal with, ladies and gentlemen, is reform of the Senate of Canada. I recognize I might say parenthetically that I may say things that would inadvertently offend some members of this panel for which I truly apologize, however, I believe that you expect me to be candid.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): We can take it.

Mr. Mair: I have noticed that, sir.

The concept of an Upper House has been an important element in the historical development of many systems of government. In Parliamentary systems, regardless of whether the basic form is unitary or federal, one purpose of an Upper House has been that of providing a process of review of the legislative actions of the main popularly-elected assembly. In a federal system, an even more important function of such a body is regional, or provincial representation in the national Parliament. Put another way, the Upper Chamber offsets the inequities of simple representation by population as reflected in the Lower House.

In theory, the Canadian Senate was created to fulfill these two main functions. In our estimation, the Senate has performed the process of reviewing legislative actions of the House of Commons rather well. However, with great deference I suggest it has not adequately performed the function of representing regional or provincial concerns. This observation does not by any means impugn the ability of individual Senators, most of whom have been and are men and women of intelligence, experience and integrity. Rather, the fault lies

[Translation]

la même importance aujourd'hui qu'en 1871. Mon gouvernement estime donc, mesdames et messieurs, que les institutions centrales du fédéralisme doivent maintenant être restructurées pour reconnaître les réalités régionales d'aujourd'hui. Si la base de représentation à ces institutions est régionale, celles-ci doivent refléter la Colombie-Britannique comme cinquième région du Canada. C'est une pierre angulaire, l'élément fondamental de la position de ma province sur la constitution. Je ne saurais, mesdames et messieurs, trop insister là-dessus. Les institutions fédérales fondées sur des considérations régionales doivent refléter la position de la Colombie-Britannique comme région distincte. Bref, le gouvernement de la Colombie-Britannique est convaincu que pour équilibrer la représentation démographique à la Chambre des communes, il est nécessaire que, pour les régions moins peuplées du Canada, on prévienne une représentation accrue au Sénat et aux grands conseils et commissions fédéraux. Sinon, une ou deux régions prédominantes pourraient agir à l'encontre des intérêts des régions dont la base démographique est inférieure.

L'aliénation régionale, mesdames et messieurs, est un des problèmes fondamentaux que doit traiter la réforme constitutionnelle. Les intérêts des cinq régions du Canada seront mieux servis si, comme l'ont déclaré mon collègue, Gordon Gibson, et d'autres, le reste du Canada garde la priorité sur le Canada central au moins à la Chambre haute et dans certaines autres grandes institutions fédérales.

Le deuxième aspect que j'aimerais traiter, mesdames et messieurs, est la réforme du Sénat du Canada. Évidemment, je vais peut-être dire par inadvertance certaines choses qui risqueraient de choquer quelques membres de votre groupe, et je m'en excuse, mais je pense que vous souhaitez que je sois franc.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ne vous inquiétez pas.

M. Mair: J'ai en effet remarqué que vous supportiez bien ces chocs.

L'idée d'une Chambre haute est un élément important de l'histoire de bien des systèmes gouvernementaux. Dans les systèmes parlementaires, que la forme soit unitaire ou fédérale, l'objet d'une Chambre haute a été de fournir un mode d'examen des mesures législatives prises par l'assemblée élue par le peuple. Dans un système fédéral, un tel groupe a une fonction encore plus importante, celle de représentation régionale ou provinciale au Parlement national. Autrement dit, la Chambre haute équilibre les inégalités de la représentation simple en fonction de la population qui caractérise la Chambre basse.

Théoriquement, le Sénat canadien a été créé pour remplir ces deux grandes fonctions. Nous estimons que le Sénat s'est en général bien acquitté de sa fonction d'examen des mesures législatives de la Chambre des communes. Toutefois, je ne pense pas qu'il ait convenablement représenté les régions ou provinces. Cette observation ne saurait en aucune manière mettre en cause l'aptitude des sénateurs, dont la plupart sont des hommes et des femmes intelligents et de grande expérience et honnêteté. La faute appartient donc surtout à l'institution

[Texte]

with the institution itself which has, in our respectful view, shortcomings in three fundamental areas.

• 1425

First of all, membership; secondly, regional representation and, thirdly, jurisdiction. All these factors, ladies and gentlemen, have militated against the Senate's ability to properly carry out its function of representing regional or provincial interests.

For a number of years now, the Government of British Columbia has been advocating reform of the Senate. Recent proposals, from a variety of sources, indicate that our attention has not been misfocused. Many other individuals and governments are studying this area of potential constitutional reform.

To the extent to which the Government of British Columbia has formulated its proposals on this subject it recommends as follows:

First of all, the primary purpose of the Senate would be to provide provincial or regional participation in the national law-making process.

A secondary purpose of the Senate would be to review legislation enacted by the House of Commons.

Third, there should be equal regional representation in the Senate, based on the five regions of Canada. Regional representation has always been the basis for Senate representation. In 1867, the British North America Act, for purposes of representation in the Senate of Canada, quite properly recognized only a three-region Canada—Ontario, Quebec and the Maritime provinces. With the subsequent entry of Manitoba in 1870 and British Columbia in 1871 into Confederation, and the creation of the provinces of Alberta and Saskatchewan in 1905, this evolving regionalism resulted in amendments to the B.N.A. Act in 1915 to reflect a four-region Canada. It is now essential, ladies and gentlemen, that five distinct regions be recognized in keeping with today's realities.

Fourth, because of the new role which a reconstructed Senate would have, which I will describe shortly, Senate members for each province should be appointed by the provincial governments of the day, either from within or without the provincial Cabinet. At the present time, and I emphasize this, ladies and gentlemen, Canada is the only federation in the world to our knowledge, where the members of the upper house are appointed by the central government.

Fifth, the powers of the Senate should be divided into two categories. In relation to a carefully defined list of subject matters which are essentially of a federal-provincial nature and, therefore, of crucial importance to the provinces, the Senate would exercise an absolute veto. These would include:

First, appointments to the Supreme Court of Canada.

Second, appointments to major Crown agencies and federal commissions and administrative tribunals such as the Bank of

[Traduction]

elle-même qui, malgré tout le respect que nous vous devons, pêche à trois égards.

Tout d'abord, la composition; deuxièmement, la représentation régionale et, troisièmement, sa compétence. Ces trois facteurs, mesdames et messieurs, ont milité contre l'aptitude du Sénat à s'acquitter convenablement de sa fonction de représentation régionale ou provinciale.

Depuis déjà quelques années, le gouvernement de la Colombie-Britannique préconise la réforme du Sénat. Des propositions récentes, venant de diverses sources, indiquent que notre attention n'était pas déplacée. Bien d'autres particuliers et gouvernements étudient cette possibilité de réforme constitutionnelle.

Dans la mesure où le gouvernement de la Colombie-Britannique a formulé ses propositions à ce sujet, il recommande ce qui suit:

D'abord, l'objectif premier du Sénat serait d'apporter une participation provinciale ou régionale au processus législatif national.

Deuxièmement, le Sénat examinerait les textes législatifs adoptés par la Chambre des communes.

Troisièmement, les cinq régions du Canada devraient être également représentées au Sénat. La représentation régionale a toujours été la caractéristique du Sénat. En 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, aux fins de la représentation au Sénat du Canada, a très bien reconnu un Canada en trois régions, à savoir l'Ontario, le Québec et les provinces Maritimes. Puisque le Manitoba s'est ensuite joint à la fédération en 1870, puis la Colombie-Britannique en 1871, et que furent créées les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan en 1905, ce régionalisme évolutif a mené aux amendements de 1915 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, par lesquels le Canada devait alors se composer de quatre régions. Il est maintenant essentiel, mesdames et messieurs, que l'on reconnaisse cinq régions distinctes pour refléter les réalités d'aujourd'hui.

Quatrièmement, étant donné le nouveau rôle qu'aurait un Sénat réformé, et j'y reviendrai tout à l'heure, les membres du Sénat pour chaque province devraient être nommés par les gouvernements provinciaux du jour, soit au sein du cabinet provincial soit à l'extérieur. A l'heure actuelle, et j'insiste là-dessus, mesdames et messieurs, le Canada est la seule fédération au monde, à notre connaissance, où les membres de la Chambre haute sont nommés par le gouvernement central.

Cinquièmement, les pouvoirs du Sénat devraient être divisés en deux catégories. Pour une liste soigneusement définie de sujets essentiellement de nature fédérale-provinciale, et donc d'importance cruciale pour les provinces, le Sénat aurait un droit de veto absolu. Voici les sujets que comprendrait cette liste:

Tout d'abord, les nominations à la Cour suprême du Canada.

Deuxièmement, les nominations aux principaux organismes de la Couronne et aux grandes commissions fédérales, ainsi

[Text]

Canada, the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Transport Commission and the Canadian Radio and Television Commission.

Third, amendments to the constitution in relation to all those subject matters assigned by the constitution to the legislatures of the provinces or affecting the rights or privileges of those legislatures.

Fourth, the passage of all federal laws which are to be administered by the provinces, e.g., the Criminal Code of Canada.

Fifth, the ratification of a declaration by the House of Commons, pursuant to Section 92.10(c) of the BNA Act, which is a work "for the general Advantage of Canada".

And, lastly, approval of the use of the federal government's spending power in areas of provincial jurisdiction.

Sixth, in respect of all other subject matters, and which incidentally is by far the majority of matters, the Senate would exercise only a suspensive veto. This veto could be overridden by the Commons passing the same law again at its next session or after six months have elapsed, whichever happens first.

Seventh, the defeat in the Senate of a government bill would not undermine the authority of the majority party in the Commons to govern. The government would continue to be responsible solely to the House of Commons.

These specific proposals for a reformed Canadian Senate are advanced, ladies and gentlemen, with the conviction that the Senate should have a much more important and indeed fundamental role in bringing to bear the views of the provinces in the federal law-making process. A Senate reformed along these lines, I would suggest, would contribute substantially to the solution of many of the problems afflicting Canadian federalism today, particularly the strong feelings of regional alienation to which I earlier referred.

• 1430

The next major heading, ladies and gentlemen—Reform in the Supreme Court of Canada.

The course of political events in Canada in the nineteen seventies, the decisions rendered by the Supreme Court and the increasingly sophisticated studies conducted by constitutional experts have converged to make the politicians and the public aware that the Supreme Court of Canada is a very significant policy-making institution in the area of federal-provincial relations.

Prior to 1970, both the normal Canadian concept of the nature of the judicial function and the approaches to federal-provincial relations adopted by the two levels of government resulted in the Supreme Court having a low profile. Courts were not generally seen as institutions involved in the public affairs of the day. Rather, courts solved legal problems by the application of legal standards to particular fact situations. If one of the consequences of that process was that a particular

[Translation]

qu'aux tribunaux administratifs, par exemple, à la Banque du Canada, à la Société Radio-Canada, à la Commission canadienne des transports et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Troisièmement, les modifications à la constitution pour tous les sujets assignés par la constitution aux parlements provinciaux ou pour ce qui touche aux droits et privilèges de ces parlements.

Quatrièmement, l'adoption de toutes les lois fédérales qui doivent être appliquées par les provinces, par exemple, le Code criminel du Canada.

Cinquièmement, la ratification d'une déclaration par la Chambre des communes, conformément à l'alinéa c) du paragraphe 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui est quelque chose «pour l'avantage général du Canada».

Et en dernier ressort, l'approbation de l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement dans les domaines de compétence provinciale.

Sixièmement, pour toutes les autres questions, enfin, pour la majorité, le Sénat n'exercerait qu'un veto suspensif. Ce veto pourrait d'ailleurs être exercé par les Communes, qui réadopterait les mêmes lois à leur prochaine session, ou après un délai de six mois.

Septièmement, la défaite au Sénat d'un projet de loi d'initiative gouvernementale n'empêcherait pas le parti majoritaire aux Communes de gouverner. Le gouvernement continuerait de n'être responsable que devant la Chambre des communes.

Ces propositions spécifiques visant un Sénat réformé sont faites, mesdames et messieurs, avec la conviction que le Sénat devrait avoir un rôle beaucoup plus important et fondamental en se faisant le porte-parole des provinces dans le processus législatif fédéral. Un Sénat réformé dans ces termes contribuerait, je crois, beaucoup à la solution de bien des problèmes troublant le fédéralisme canadien aujourd'hui, particulièrement ce fort sentiment d'aliénation régionale dont je parlais tout à l'heure.

Le prochain grand chapitre, mesdames et messieurs, la réforme de la Cour suprême du Canada.

Les événements politiques au Canada au cours des années 70, les décisions rendues par la Cour suprême et les études de plus en plus complexes effectuées par les experts constitutionnels nous ont tous convaincus que la Cour suprême du Canada est une institution importante d'élaboration de politiques dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

Avant 1970, à la fois la conception canadienne normale de la fonction judiciaire et les méthodes adoptées par les deux niveaux de gouvernement en matière de relations fédérales-provinciales ont fait que la Cour suprême ne semblait pas avoir une grande importance. En général, on ne jugeait pas les tribunaux comme des institutions participant aux affaires publiques du jour. Ils résolvaient plutôt des problèmes légaux par l'application de normes légales à des situations particulières.

[Texte]

judicial decision had an impact on an important current public issue, this was usually viewed as accidental, incidental, and perhaps even unfortunate. Today, this rather simplistic view of the role of courts, particularly final courts, is being replaced by an awareness that many crucial issues of public policy are being considered and resolved in the judicial arena.

There is, therefore, a renewed interest in Canada in the theoretical role and the acts of performance of the Supreme Court of Canada.

In the years 1950 to 1974, there were on average slightly less than four constitutional cases per year. Few of these were particularly significant. From 1974 until 1977, there were six cases per year. In 1978 there are 12 constitutional cases before the court. What is particularly significant is not so much the increasing number of cases the court is deciding, but rather, the great importance of the issues it is considering.

In the past two years the court has made decisions, or is about to make them, on issues unrivalled in significance since the famous judicial decisions of the Privy Council invalidating much of Prime Minister R. B. Bennett's New Deal legislation in 1937: the constitutionality of the entire federal anti-inflation program, for example, which was upheld; Saskatchewan's mineral royalties and taxation scheme, which was struck down; a provincial jurisdiction over movie censorship, which was upheld; a provincial jurisdiction over off-air television, which was struck down; Quebec's attempt to investigate RCMP security operations in Quebec, which is pending; a provincial jurisdiction to initiate prosecutions under the Narcotics Control Act and other federal statutes, which is pending; and jurisdiction over the East Coast offshore waters off Newfoundland have all been decided in the past two years, or will likely be decided by the court in the near future.

I think I may say parenthetically, ladies and gentlemen, that you can see the seriousness of the decisions of political, social and other aspects that are now before or have recently been before this court. These are fundamental federal-provincial issues and they are being resolved by an institution not in the mainstream of the political process. It is imperative, therefore, that serious attention be devoted to this institution in any process of constitutional review.

The essence of my province's criticism of the Supreme Court is that it is an institution whose very existence, as well as its composition and jurisdiction, are entirely dependent upon decisions of the federal government acting alone.

How can a court subject to these constraints thoroughly fulfil its role as impartial umpire of the federal system? How can a court whose judges are appointed by one side to a dispute have the appearance of fairness? Some would say that such a criticism ought not to be made as it might impugn the integrity of the judges. We disagree. We are dealing with no less serious a matter than the survival of our federal system, and such niceties, in our view, must perforce take a back seat to candour?

[Traduction]

res. Si l'une des conséquences de cette méthode était qu'une décision judiciaire particulière avait quelque incidence sur un problème important d'intérêt public, on considérerait en général cela comme accidentel, peut-être même regrettable. Aujourd'hui, cette opinion plutôt simpliste du rôle des tribunaux, et particulièrement des tribunaux de dernière instance, a disparu pour laisser place à la conscience que bien des problèmes politiques cruciaux sont étudiés et résolus dans l'arène judiciaire.

Ainsi recommence-t-on à s'intéresser, au Canada, au rôle théorique, de même qu'aux réalisations de la Cour suprême du Canada.

De 1950 à 1974, il y avait en moyenne un peu moins de quatre causes constitutionnelles par an. Rares étaient celles d'importance. De 1974 à 1977, la Cour a été saisie de six causes par an. En 1978, de 12. Ce qui est particulièrement important, ce n'est pas tellement le nombre croissant de causes envoyées à la Cour, mais plutôt la grande importance des sujets qu'on lui soumet.

Ces deux dernières années, la Cour a rendu des décisions, ou doit en rendre, sur des questions dont l'importance n'a comme égal que les fameuses décisions judiciaires du Conseil privé, qui avait renversé beaucoup de la législation "New Deal" du premier ministre R. B. Bennett en 1937: la constitutionnalité de tout le programme fédéral de lutte contre l'inflation, par exemple, qui a été confirmée; le régime de redevance et de droits miniers de la Saskatchewan, qui a été rejeté; la compétence provinciale en matière de censure cinématographique, qui a été confirmée; la compétence provinciale sur la télévision par câble, qui a été rejetée; la tentative québécoise de faire enquête sur les services de sécurité de la GRC au Québec, qui n'a pas encore été jugée; la compétence d'une province à lancer des poursuites en vertu de la Loi sur les stupéfiants et d'autres lois fédérales, qui n'a pas été jugée non plus; et la compétence sur les eaux côtières de Terre-Neuve sur toutes des questions qui ont été renvoyées à la Cour dans les deux dernières années.

Je crois pouvoir dire, entre parenthèses, mesdames et messieurs, que cela prouve bien le sérieux des décisions d'ordre politique, social, ou autre, maintenant demandé à cette cour. Il s'agit de problèmes fédéraux-provinciaux fondamentaux qui sont résolus par une institution extérieure au courant principal du processus politique. Il est donc impératif que l'on fasse sérieusement attention à cette institution dans toute tentative de réforme constitutionnelle.

La principale critique de ma province envers la Cour suprême est qu'il s'agit d'une institution dont l'existence même, ainsi que sa composition et sa compétence, dépendent entièrement des décisions du gouvernement fédéral.

Comment un tribunal assujéti à ces contraintes peut-il convenablement remplir son rôle d'arbitre impartial du gouvernement fédéral? Comment un tribunal dont les juges sont nommés par une des parties au conflit peut-il être juste? Certains diront qu'une telle critique ne devrait pas être formulée, car elle pourrait porter préjudice aux juges. Nous ne sommes pas d'accord là-dessus. Il ne s'agit pas d'une question moins sérieuse que la survie de notre système fédéral, et nous

[Text]

The Government of British Columbia recommends the following:

First, the existence, composition and jurisdiction of the Supreme Court of Canada should be provided for in the constitution so that these matters cannot be subject to unilateral change by either level of government.

• 1435

Second, there should be a three-stage procedure for appointments to the Supreme Court of Canada: (a) consultation between the federal government and the government of the province of the proposed nominee; (b) nomination by the federal government; (c) confirmation by the restructured Senate.

Third, the Supreme Court of Canada should be composed of 11 members. Membership should be based, of course, on merit. The judges must be drawn from all the five regions of Canada.

Fourth, the Supreme Court of Canada should continue to exercise final appellate jurisdiction in constitutional and non-constitutional cases.

Lastly, the Supreme Court of Canada should continue to exercise final appellate jurisdiction in relation to both federal statutes and provincial statutes.

Now, dealing with federal boards and commissions. There are at the present time a number of federal boards and commissions which have a profound effect in establishing national policy, but which are little more than national government institutions rather than being genuinely federal in nature. The following are some, but not all, of such institutions: Canadian Transport Commission; Canadian Radio and Television Commission; Canadian Development Corporation; Canadian Broadcasting Corporation; Bank of Canada.

The decisions which these federal bodies make have a profound effect on the development of the country as a whole and upon provincial priorities. The Bank of Canada is a good example. The preamble of the Bank of Canada Act states, and I quote:

It is desirable to establish a central bank in Canada to regulate credit and currency in the best interests of the economic life of the nation . . . and generally to promote the economic and financial welfare of the Dominion.

With a mandate to determine monetary policy for the country as a whole, one would expect some means by which provincial governments could bring their points of view to bear on the decision-making process.

British Columbia proposes, therefore, that the board of directors of the Bank of Canada, and the governing body of other significant federal boards and commissions, be appointed by a process involving provincial governments as well as the Government of Canada. This would be accomplished through

[Translation]

sommes d'avis que de telles considérations ne doivent pas nous empêcher d'être francs dans notre appréciation du système.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique recommande ce qui suit:

Premièrement, l'existence, la composition et la compétence de la Cour suprême du Canada devraient être prévues dans la constitution, de sorte que ces questions ne puissent être sujettes à modification unilatérale par un échelon ou l'autre du gouvernement.

Deuxièmement, il devrait y avoir une procédure à trois étapes pour la nomination des juges à la Cour suprême du Canada: a) une consultation entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province au sujet du candidat proposé, b) une nomination par le gouvernement fédéral, c) une confirmation par le Sénat restructuré.

Troisièmement, la Cour suprême du Canada devrait se composer de 11 membres. Ceux-ci étant nommés selon leur mérite. Les juges doivent venir des cinq régions du Canada.

Quatrièmement, la Cour suprême du Canada devrait continuer à exercer la juridiction d'appel finale en matière constitutionnelle et non constitutionnelle.

Finalement, la Cour suprême du Canada devrait continuer à exercer la juridiction d'appel finale pour les lois fédérales et provinciales.

Pour ce qui est maintenant des commissions et des conseils fédéraux, il y a actuellement un certain nombre de commissions et de conseils fédéraux qui ont une influence sérieuse sur l'établissement de politiques nationales, mais qui ne sont rien de plus que des institutions gouvernementales nationales au lieu d'être vraiment fédérales de par leur nature. En voici quelques-unes: la Commission canadienne des transports, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Corporation de développement du Canada, la Société Radio-Canada, la Banque du Canada.

Les décisions que prennent ces organismes fédéraux influencent grandement l'expansion globale du pays et les priorités provinciales. La Banque du Canada en est un bon exemple. Le préambule de la Loi sur la Banque du Canada déclare, et je cite:

Il est souhaitable d'établir une banque centrale au Canada afin de réglementer le crédit et le change dans les meilleurs intérêts de la vie économique du pays . . . et, en général, de promouvoir le bien-être économique et financier du Dominion.

A cause de leur mandat d'établir la politique monétaire pour le pays globalement, on pourrait s'attendre que les gouvernements provinciaux aient des moyens de présenter leurs opinions afin d'influencer le processus décisionnel.

La Colombie-Britannique propose, par conséquent, que le conseil d'administration de la Banque du Canada et celui des autres commissions et conseils fédéraux importants soient nommés selon une méthode impliquant des gouvernements provinciaux, de même que le gouvernement du Canada. Cela

[Texte]

appointments being confirmed by a restructured Senate as I have referred to. National policy making ought not to be the private preserve of the national government, and I emphasize that, ladies and gentlemen, as another cornerstone of our paper today.

Now dealing with the distribution of legislative powers. Apart from the restructuring of federal institutions, the time has come, in our view, for governments to review the division of powers between the two senior legislative levels of government. The division of powers is largely unaltered since 1867 and is therefore silent in dealing with the technological areas developed in recent years. It is, to some degree, out of time with contemporary needs.

We must reassess the basic principles on which the division of powers is based. We need to consider whether a large and diverse country such as Canada can or should be governed to so great an extent from the national capital hundreds and indeed thousands of miles from most of the communities in the country. We need to assess whether the federal government should be delving into virtually every area that affects our lives, including their latest effort to regulate, if you would believe, ping pong games that plug into our television sets!

This process will take time, but we should begin now. The Government of British Columbia, in its constitutional papers soon to be published, will have a paper that addresses at some length the kind of principles that ought to be taken into account in considering this matter.

The four principles of nationalism, regionalism, benefit-sharing and efficiency must all be considered before assigning legislative powers in a revised constitution. Although British Columbia's detailed views on this subject are still in the process of formulation, the Province of British Columbia, on the basis of its considerations thus far, believes as follows:

One—the federal government's powers of disallowance and reservation should be abolished unconditionally. I might say that was agreed to at Victoria in 1971 and now comes to us with a rather interesting and perhaps relevant trade-off attached to it.

Two—the federal government's declaratory powers should be retained, but with serious restrictions. As I have already mentioned, a declaration that a provincial work has become one for the general advantage of Canada should require confirmation by the Senate before it becomes operative.

Three—the constitution should make clear the existence of the federal government's emergency power, but should also provide that the courts can apply the emergency power to validate federal legislation only if Parliament specifically declares that an emergency exists. The inference of an emergency situation should not be left to the judiciary. Moreover, the constitution should also provide for consultation with the provincial governments prior to the making of an emergency declaration if that declaration will result in an infringement on normal provincial powers.

[Traduction]

pourrait se faire si les nominations sont confirmées par un Sénat restructuré comme je l'ai mentionné. L'élaboration des politiques nationales ne devrait pas être la chasse-gardée du gouvernement national, et je souligne cela, mesdames et messieurs, comme étant un autre élément clé de notre document aujourd'hui.

Parlons maintenant de la répartition des pouvoirs législatifs. Mise à part la restructuration des institutions fédérales, il est temps, à notre avis, que les gouvernements révisent la répartition des pouvoirs entre les deux paliers législatifs supérieurs de gouvernement. La répartition des pouvoirs n'a pratiquement pas changé depuis 1867 et, par conséquent, demeure silencieuse au chapitre des secteurs technologiques mis au point au cours des dernières années. Jusqu'à un certain point, elle ne répond pas aux besoins d'aujourd'hui.

Nous devons réévaluer les principes de base sur lesquels se fonde la répartition des pouvoirs. Il nous faut savoir si un pays aussi important et divers que le Canada peut et doit être gouverné dans cette mesure par une capitale nationale située à des centaines et même des milliers de milles de la plupart des municipalités du pays. Nous devons analyser si le gouvernement fédéral doit s'impliquer dans presque tous les secteurs qui affectent nos vies, et y compris les derniers efforts du gouvernement pour réglementer, vous pouvez le croire, les jeux de ping-pong que vous pouvez brancher sur vos appareils de télévision!

Tout cela prendra du temps, mais nous devons commencer maintenant. Le gouvernement de la Colombie-Britannique, dans un des documents constitutionnels qui doivent être publiés bientôt, traitera en profondeur du genre de principes dont il faudra tenir compte à ce sujet.

Les quatre principes du nationalisme, du régionalisme, du partage des profits et de l'efficacité doivent tous être étudiés avant qu'une constitution révisée accorde des pouvoirs législatifs. Même si la Colombie-Britannique est toujours en train d'élaborer des opinions détaillées sur le sujet, la province, se fondant sur son étude à ce jour, croit:

Premièrement, que les pouvoirs de désaveu du gouvernement fédéral devraient être abolis sans condition. Je dois dire que ce fut accepté par la Conférence de Victoria en 1971 et que cela nous revient maintenant avec une option plutôt intéressante, et peut-être pertinente.

Deuxièmement, les pouvoirs déclaratoires du gouvernement fédéral devraient être conservés, avec de sérieuses restrictions toutefois. Comme je l'ai déjà dit, le fait de déclarer qu'un travail provincial est devenu avantageux pour tout le Canada devrait être confirmé par le Sénat avant la mise en vigueur.

Troisièmement, la constitution devrait clairement énoncer l'existence d'un pouvoir d'urgence du gouvernement fédéral, mais prévoir également que les tribunaux peuvent appliquer le pouvoir d'urgence pour rendre valides les lois fédérales seulement si le Parlement déclare spécifiquement qu'il y a urgence. Il n'appartient pas au judiciaire de conclure que la situation est urgente. Toutefois, la constitution devrait également prévoir une consultation avec les gouvernements provinciaux avant qu'on fasse une déclaration dans ce sens, si la déclaration empiète sur les pouvoirs provinciaux.

[Text]

Four—the federal Parliament's spending power should be retained, but subject to veto by the restructured Senate.

• 1440

Finally, both levels of government must respect the current distribution of powers until the new allocation is agreed upon.

Major intrusions by one level of government into the jurisdiction of the other level seriously distorts the delicate balance of powers required for the successful operation of federalism in Canada.

I might pause here, if I may, ladies and gentlemen, to say that for the last two years and for the current year I had the honour to chair the Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends which is identified, I think I can use the word "enormous" number of intrusions by the federal government into provincial spheres. I would leave it to you to make that judgment because I have brought with me a limited number of copies of the last two reports which I will be happy, Mr. Chairman, to make available to the Committee after I have finished. There—the Amendment of the Constitution of Canada.

British Columbia makes the following proposals concerning the process of constitutional amendment in Canada:

One, the constitutional amendment process must be one that is exclusively Canadian.

Two, subject matters of concern to only the provincial legislatures should be amendable by the provincial legislatures acting unilaterally.

Three, subject matters of concern to only Parliament should be amendable by Parliament acting unilaterally. Careful attention should be given to defining these matters more clearly. For example, the Senate and the Supreme Court of Canada do not in fact affect only Parliament but rather have a significant impact on the provinces as well. These should not be, and probably are not at the present time, amendable by Parliament alone. In short, it is one thing for the federal government to say these things appear to be purely federal matters but on examination it becomes another thing because one sees that the provinces and the regions are very directly affected by these matters.

Four, subject matters of concern only to Parliament and some, but not all, of the provincial legislatures should be amendable by those governments concerned.

Five, subject matters of concern to Parliament and all provincial legislatures should be amendable by the affirmative votes of the House of Commons, the Atlantic region, Quebec, Ontario, the Prairie region and British Columbia.

[Translation]

Quatrièmement, le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral devrait être retenu, mais il devrait être assujéti au veto du Sénat restructuré.

Enfin, les deux paliers de gouvernement doivent respecter la répartition présente des pouvoirs jusqu'à ce qu'une nouvelle répartition soit acceptée.

Des intrusions importantes par un palier de gouvernement dans la compétence d'un autre palier pourraient sérieusement compromettre l'équilibre délicat des pouvoirs nécessaires au bon fonctionnement du fédéralisme au Canada.

Je m'arrête ici, si vous me le permettez, mesdames et messieurs, pour dire qu'au cours des deux dernières années et pendant l'année en cours, j'ai eu l'honneur de présider le groupe d'étude des premiers ministres de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles, où on retrouve un nombre «énorme» d'intrusions du gouvernement fédéral dans les domaines provinciaux. Je vous laisse le soin de juger, car j'ai apporté avec moi un nombre restreint d'exemplaires des deux derniers rapports, que je serai heureux, monsieur le président, de mettre à la disposition du Comité, dès que j'aurai terminé. Troisièmement, l'amendement à la constitution du Canada.

La Colombie-Britannique présente les propositions suivantes concernant le processus d'amendement constitutionnel au Canada:

Premièrement, le processus d'amendement constitutionnel doit être exclusivement canadien.

Deuxièmement, les sujets qui n'intéressent que les assemblées législatives provinciales devraient être modifiés par elles unilatéralement.

Troisièmement, les sujets qui n'intéressent que le Parlement devraient être modifiés par le Parlement unilatéralement. Il faudrait définir avec soin et clairement ces questions. Ainsi, par exemple, le Sénat et la Cour suprême du Canada influencent non seulement le Parlement, mais également et de façon importante les provinces. Le Parlement seul ne devrait pas, mais ce n'est probablement pas le cas actuellement, pouvoir les modifier. En résumé, c'est une chose pour le gouvernement fédéral de dire que ces questions semblent être purement fédérales, mais à l'examen, c'est tout autre chose, et nous voyons que les provinces et les régions sont directement influencées par ces sujets.

Quatrièmement, les sujets qui intéressent seulement le Parlement et certaines assemblées législatives provinciales, non pas toutes, devraient être modifiés par les gouvernements intéressés.

Cinquièmement, les sujets qui intéressent le Parlement et toutes les assemblées législatives provinciales devraient pouvoir être modifiés par les votes affirmatifs de la Chambre des communes, de la région Atlantique, du Québec, de l'Ontario, de la région des Prairies et de la Colombie-Britannique.

[Texte]

Six, the forum for expressing the five regional votes required for constitutional amendments should be the Senate as restructured along the lines I have suggested.

Seven, if the Senate is not reformed as I have outlined, then the forum for expressing the five regional votes required for constitutional amendments should be the respective provincial legislatures.

The Government of British Columbia, ladies and gentlemen, believes the amending formula in any constitution, particularly federal constitutions, must be a happy balance of flexibility and stability—flexibility to permit the Constitution to keep abreast of contemporary needs and stability to provide some measure of constitutional certainty to governments and the governed alike. British Columbia's proposals seek to strike that balance.

And now, ladies and gentlemen, I would like to deal specifically with Bill C-60 before the House of Commons now.

First of all I would like to deal with the process of constitutional review and under that the codification of the Constitution. The introductory comments accompanying Bill C-60 introduced into the House of Commons by the Prime Minister of Canada on June 20, 1978, state, and I quote:

The bill proposes the beginning of a process that would lead to a new and wholly Canadian statement of Canada's Constitution.

The White Paper issued preceding the introduction of the bill confirms the fact that it is the intention of the federal government to undertake the process of constitutional review not only by alterations to the British North America Act but by codifying in one document the other instruments that go to make up the totality of Canada's Constitution. This would include acts of the British Parliament, imperial Orders-in-Council, acts of the Parliament of Canada, constitutional practice and usage, and even leading judicial decisions which have interpreted the meaning of the British North America Act and other of our constitutional documents.

The Government of British Columbia sees no necessity to proceed in this way and in fact sees dangers in so doing. The totality of the Constitution has been flexible enough to evolve over time. To codify it is to freeze it in one place with, in all likelihood, a rather rigid process for amendment. Moreover, codification will lead and has already led to undue debate and divisiveness as to precisely what constitutes the totality of our present Constitution. Indeed we threaten the stability which has come through years of development by, if I may speak metaphorically, throwing the baby out with the bath water.

• 1445

No prior consultation with provinces.

Moreover, ladies and gentlemen, British Columbia views with considerable regret that the federal government saw fit to proceed with the putting forward of its proposals on the constitution in the form of a bill before Parliament with no

[Traduction]

Sixièmement, la tribune où devraient s'exprimer les cinq votes régionaux nécessaires aux amendements constitutionnels devrait être le Sénat, restructuré de la façon que j'ai mentionnée.

Septièmement, si le Sénat n'est pas restructuré, tel qu'il est suggéré, la tribune où devraient s'exprimer les cinq votes régionaux nécessaires aux amendements constitutionnels devrait être l'assemblée législative provinciale.

Mesdames et messieurs, le gouvernement de la Colombie-Britannique croit que la formule d'amendement, dans toute constitution, surtout en matière de constitution fédérale, doit se traduire par un bon équilibre de souplesse et de stabilité,—souplesse permettant à la constitution de correspondre aux besoins contemporains, et stabilité permettant une certaine mesure de certitude constitutionnelle pour les gouvernements et la population gouvernée. Les propositions de la Colombie-Britannique cherchent cet équilibre.

Mesdames et messieurs, j'aimerais maintenant aborder le Bill C-60 que vous devez étudier.

Je voudrais tout d'abord traiter du processus de révision constitutionnelle et, ce faisant, de la codification de la constitution. Les remarques d'introduction qui accompagnaient le Bill C-60 présenté à la Chambre des communes par le premier ministre du Canada le 20 juin 1978 disaient, et je cite:

Le bill propose l'amorce d'un processus qui nous amènera à une déclaration entière et nouvelle de la constitution du Canada.

Le livre blanc qui a été publié avant la présentation du bill nous confirme que le gouvernement fédéral a l'intention d'entreprendre le processus de révision constitutionnelle non seulement en modifiant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais en codifiant dans un seul document les autres instruments qui doivent composer la totalité de la constitution canadienne. Ce qui comprend les actes du Parlement britannique, les décrets du Conseil impérial, les lois du Parlement du Canada, les pratiques et usages constitutionnels, et même les grandes décisions judiciaires qui ont interprété la signification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et d'autres de nos documents constitutionnels.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique ne croit pas qu'il soit nécessaire de procéder de cette façon et voit même des dangers à le faire. L'ensemble de la constitution a été suffisamment souple pour évoluer avec le temps. La codifier serait la bloquer sur place, occasionnant vraisemblablement un processus plutôt rigide d'amendement. De plus, la codification mènerait, c'est déjà le cas, à des discussions indues et à la division sur ce qui constitue précisément la totalité de notre constitution actuelle. En fait, nous avons menacé la stabilité établie au cours des années en jetant, pour employer une métaphore, le bébé en même temps que l'eau du bain.

Il n'y a pas eu de consultation préalable avec les provinces.

De plus, mesdames et messieurs, la Colombie-Britannique constate avec beaucoup de regret que le gouvernement fédéral a cru bon de présenter ces propositions sur la constitution au Parlement sous forme de bill, sans consultation préalable avec

[Text]

prior consultation with the provinces. These concerns were expressed in some detail in a letter from Premier Bennett to Prime Minister Trudeau dated June 26, 1978, a portion of which is as follows, and I will quote a part if it for you, and this is Premier Bennett speaking:

... I want to express to you my serious concerns about the nature of the process of constitutional review that you propose to follow. In your proposals and your accompanying letter to me of June 12 you indicate a number of times that both with respect to the matters included in phase 1 and phase 2 you are "committed to extensive consultation with the provinces..." It is the nature and scope of those consultations that I am concerned about and on which I seek your clarification. I would hope that the consultation process with the provinces will not be limited to your seeking merely our reactions to your proposals. Rather I trust that the process will provide a full opportunity to the provinces to put forward their own proposals, if they so desire, to be treated at the conference table on an equal basis and with the same degree of deference as the federal proposals now made public.

Premier Bennett goes on:

Speaking for my province, I can advise you that for many months we have been working on the development of a comprehensive set of constitutional proposals through our Cabinet Committee on Confederation. We expect to have them finalized by late August or early September. I expect that other provincial governments are doing likewise. That being the case, does the consultative process which you have in mind allow for the full and proper consideration by First Ministers of any and all such proposals in an equal light? When phase 1 ultimately goes forward and becomes part of our constitution, will it represent a truly joint effort bringing together the proposals of all governments?

Premier Bennett goes on to say:

I hope that you envisage a consultation process along the lines just described. I fear that if the process is anything less, for example a few brief meetings during the summer at the officials' level, followed by a single First Ministers' conference in the early autumn with an agenda consisting largely of the federal proposals, followed by the introduction and passage of legislation in Parliament shortly after the conference, then there is a good chance that the new Canadian constitution will neither have the support of many parts of the country nor contribute usefully to a lasting solution to many of our national problems.

That is the end of Premier Bennett's letter to the Prime Minister, who responded on July 10 in part as follows:

I am sure we will have every opportunity, at the forthcoming conference of First Ministers on the constitution, for a thorough discussion of the proposals you will be bringing

[Translation]

les provinces. Le premier ministre Bennett a exprimé ces préoccupations dans une lettre qu'il faisait parvenir au premier ministre Trudeau le 26 juin 1978, lettre qui dit en partie et je cite: Et c'est le premier ministre Bennett qui parle:

... je désire vous faire connaître mes sérieuses inquiétudes sur la nature du processus de révision constitutionnelle que vous vous proposez d'adopter. Vous avez mentionné à plusieurs reprises, dans vos propositions et dans la lettre qui les accompagnait le 12 juin, que pour les questions des phases 1 et 2, vous vous étiez engagé à des consultations poussées avec les provinces... C'est justement la nature et l'envergure de ces consultations qui m'inquiètent et je voudrais donc obtenir des précisions à ce sujet. J'espère que le processus de consultation avec les provinces ne se limitera pas à tenter d'obtenir seulement nos réactions à vos propositions. J'ose espérer que ce processus permettra aux provinces, si elles le désirent, de mettre de l'avant leurs propres propositions qui seront ensuite considérées à la table de conférence sur le même pied d'égalité et avec la même déférence que les propositions fédérales maintenant publiées.

Le premier ministre Bennett poursuit:

Je puis vous dire que ma province travaille depuis bien des mois à l'élaboration d'une série complète de propositions constitutionnelles par le biais de notre comité du Cabinet sur la confédération. Nous espérons terminer cela vers la fin du mois d'août ou au début du mois de septembre. J'espère que les autres gouvernements provinciaux font de même. Vu cela est-ce que le processus de consultation que vous avez dans l'idée permettra une étude complète et adéquate, de toutes ces propositions considérées également valables de la part des premiers ministres? Lorsque la phase 1 sera finalement appliquée et qu'elle fera partie de notre constitution, va-t-elle représenter un effort conjoint véritable rassemblant toutes les propositions des gouvernements?

Le premier ministre Bennett poursuit:

J'espère que vous prévoyez un processus de consultation tel que je l'ai décrit. Si ce processus n'est pas aussi étendu, si par exemple, il n'y a que quelques réunions brèves au cours de l'été, au niveau supérieur, suivies d'une seule conférence des premiers ministres au début de l'automne, avec un ordre du jour comprenant surtout les propositions fédérales, et par la suite de l'introduction et l'adoption de la loi au Parlement peu après cette conférence, il y a de fortes chances pour que la nouvelle constitution canadienne ne reçoive ni l'appui de bien des parties du Canada ni ne contribue utilement à une solution permanente d'un grand nombre de nos problèmes nationaux.

Ceci termine la lettre du premier ministre Bennett au premier ministre du Canada qui a répondu le 10 juillet en partie comme suit:

Je suis certain qu'à la prochaine conférence des premiers ministres sur la constitution, nous aurons l'occasion de discuter en profondeur des propositions que vous aurez

[Texte]

forward. On the question of process for consultation, a number of the points you raised in your letter have, I believe, been covered in my letter of July 7. The process, as I see it, is certainly not limited to the federal government seeking merely your reactions to federal proposals. I have said repeatedly that we will welcome alternative suggestions for the various proposals contained in the constitutional bill, and while our own ideas have been put forward after a good deal of thought and represent our considered views, we do not in any way preclude the possibility that other ideas may be presented which could, after discussion and reflection, seem any better.

I might say on our behalf that we look forward to sharing in that kind of consultation, the kind that the Prime Minister has promised.

Unilateral legislative action—the federal government has divided the constitutional review process into two phases and has included in phase I what it considers to be matters on which it is entitled to proceed unilaterally without necessarily obtaining the concurrence of the provinces. Included in this category are the measures contained in Bill C-60 relating to the federal executive, including the role of the Monarchy, the Governor General of Canada and the proposed changes to the Senate of Canada.

While it is true that since a 1949 amendment to the BNA Act the federal Parliament is able to unilaterally amend the provisions of the BNA Act within federal jurisdiction, it is equally true that it does not have such power on subject matters which affect the rights and privileges of the provinces. It is British Columbia's view that a number of the more significant subject matters contained within phase I are simply beyond the scope of those matters on which the federal government can proceed unilaterally. The role of the monarchy, the position of the Governor General, and a major revamping of the Senate of Canada are clearly matters, in our view, of as profound import to the provinces as they are to the federal government. Accordingly, having regard for the past constitutional practice in which amendments to the BNA Act which affect provincial rights first received the unanimous concurrence of all provincial governments, the government of British Columbia is of the view that it would be a violation of established constitutional practice for the government of Canada to proceed unilaterally on these matters. Apart altogether from what may be the accepted constitutional practice, it is the Government of British Columbia's view that it would be extremely unwise for the federal government to proceed unilaterally on these matters. What the federal government describes as "the renewal of the federation" ought to be carried on by a process that is conducive to engendering national unity. Any unilateral move would lead to further disunity and unnecessary divisiveness throughout the country and the process would in our view, therefore be self-defeating.

Compartmentalized constitutional review. The government of British Columbia is not in favour of the constitutional review process being proceeded with in a compartmentalized

[Traduction]

présentées. Au sujet du processus de consultation, un certain nombre des sujets que vous avez soulevés dans votre lettre ont été, je crois, mentionnés dans ma lettre du 7 juillet. Le processus, tel que je le vois, ne permettra pas seulement au gouvernement fédéral d'obtenir vos réactions aux propositions du gouvernement fédéral. J'ai dit à plusieurs reprises que nous accueillerons toutes les suggestions de rechange aux diverses propositions contenues dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle et même si nos idées ont été présentées après beaucoup de réflexion et représentent des opinions réfléchies, nous ne voulons d'aucune façon empêcher que d'autres idées soient présentées, lesquelles après discussions et réflexion, pourront se révéler meilleures.

Je dois dire que, de notre côté, nous anticipons cette participation, cette consultation promise par le premier ministre.

Pour ce qui est de l'action législative unilatérale, le gouvernement fédéral a divisé le processus de révision constitutionnelle en deux phases et a inclus dans la phase I les questions sur lesquelles il prétend avoir le droit de procéder unilatéralement sans nécessairement obtenir l'accord des provinces. Dans cette catégorie se trouvent les mesures contenues dans le Bill C-60 qui ont trait à l'exécutif fédéral, y compris le rôle de la monarchie, du gouverneur général du Canada et les changements proposés au Sénat du Canada.

Même s'il est vrai que depuis l'amendement de 1949 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement fédéral peut modifier unilatéralement les dispositions de cet Acte, pour ce qui touche la juridiction fédérale, il est vrai également qu'il n'a pas ce pouvoir dans les questions qui influencent les droits et les privilèges des provinces. La Colombie-Britannique est d'avis qu'un certain nombre de ces sujets importants contenus dans la phase I dépassent simplement l'envergure de ces sujets à propos desquels le gouvernement fédéral peut procéder unilatéralement. Le rôle de la monarchie, la position du gouverneur général, la refonte du Sénat canadien sont à notre avis des questions qui touchent autant les gouvernements provinciaux que le gouvernement fédéral. Étant donné que par le passé, tout amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique touchant à des compétences fédérales devait faire l'objet de l'assentiment unanime de tous les gouvernements provinciaux, le gouvernement de la Colombie-Britannique estime qu'en agissant unilatéralement dans ce domaine, le gouvernement fédéral va à l'encontre de la pratique constitutionnelle établie. Sans même parler de la pratique constitutionnelle établie, le gouvernement de la Colombie-Britannique est d'avis qu'en agissant unilatéralement, le gouvernement fédéral ferait preuve de manque de sagesse. La refonte de la Fédération doit se faire selon des modalités susceptibles de promouvoir l'unité nationale. Or, toute action unilatérale risque au contraire de saper l'unité et de susciter des désaccords au pays tout entier, entraînant le projet lui-même à un échec certain.

Cloisonnement de la révision constitutionnelle. Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'approuve pas le cloisonnement de la révision constitutionnelle. Toutes les modifications

[Text]

way. Changes to the central institutions of federalism, a subject contained within phase one, interact with and only take on their full meaning if the distribution of powers between the two levels of government, and that is a phase two matter, is clearly known. This interaction between institutional change and jurisdictional change means that both must, of necessity, be considered and go forward simultaneously.

Some specific concerns about the substance of Bill C-60. (A) The House of the Federation. As I have already indicated, the government of British Columbia believes that the Senate, if restructured along the lines suggested, could become the voice of the provinces brought to bear at the federal law-making level. In our view, such a process is far more preferable than a wholesale redistribution of legislative powers which would give a great many more powers to the provinces. Certainly some adjustment to the distribution of powers is necessary but, even more important, if regional alienation is going to be effectively dealt with, is the need for provincial governments to be a part of the decision-making process in Ottawa, especially on those matters which have a significant provincial impact. I emphasize this, ladies and gentlemen, that such a course will not weaken the federation, it will strengthen it.

Simply stated, British Columbia's proposal on the Senate would accomplish that desired result; the House of the Federation proposal will not result in provincial interests being articulated but will result in a myriad of party allegiances cutting across provincial and regional lines. Provincial interests and concerns will be sacrificed on the altar of transprovincial party allegiances.

The Charter of Rights and Freedoms. The government of Canada proposes that a Charter of Rights and Freedoms be entrenched in the constitution. The Bill or Charter of Rights and Freedoms, upon being entrenched, would be binding upon both the Parliament of Canada and provincial legislatures and could not be amended by either acting alone but only pursuant to the constitutional amending procedure, whatever that may prove to be.

This would be a fundamental departure from our constitutional development in Canada to date.

In Canada, as in the United Kingdom, protection of fundamental rights and freedoms has, to date, ultimately rested upon a tradition of respect for civil liberties and reliance upon the democratic character of our institutions, reinforced by an independent judiciary. In the last analysis, the principle of Parliamentary sovereignty, which we have inherited from the constitution of the United Kingdom, means that as between the courts and the legislative bodies the latter retain final authority.

It is of course otherwise in the United States where the courts, interpreting the constitutionally entrenched Bill of Rights, have the power to declare certain categories of subjects to lie entirely outside the sphere of possible legislative action, at either the federal or the state levels. In that country it is the courts which have the final say, subject only to amendment of the constitution. In brief, it is a system based on a sweeping degree of judicial supremacy.

[Translation]

apportées aux institutions fédérales centrales prévues à la phase I n'auront de sens que pour autant que la répartition des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement, telle que prévue à la phase II, aura été clairement explicitée. Les liens étroits existant entre les changements constitutionnels et juridiques exigent que les deux soient menés de front.

Quelques mots maintenant concernant le fond du Bill C-60. (A) La Chambre de la Fédération. Ainsi que je l'ai déjà expliqué, le gouvernement de la Colombie-Britannique estime que le Sénat, s'il est modifié comme prévu, pourrait devenir le porte-parole provincial en ce qui concerne le pouvoir fédéral de légiférer. Cela à notre sens, est de loin préférable au remaniement de la répartition des pouvoirs législatifs, modification qui augmenterait très sensiblement les pouvoirs des provinces. La répartition des pouvoirs doit sans aucun doute être modifiée dans une certaine mesure; mais il est essentiel que les gouvernements provinciaux partitent à la prise de décisions à Ottawa, surtout sur les questions ayant des répercussions provinciales. Loin d'affaiblir la Fédération, cela la renforcerait au contraire.

Les modifications que nous nous proposons d'apporter au Sénat réaliseraient cet objectif alors que la création d'une Chambre de la Fédération aurait pour effet plutôt que d'accroître le rôle des provinces, de renforcer plutôt la notion de parti. Les intérêts provinciaux seraient ainsi sacrifiés à l'intérêt des partis.

Charte des droits et libertés. Le gouvernement du Canada souhaite qu'une charte des droits et libertés soit entérinée dans la Constitution. Cette charte, après avoir été entérinée, aurait force de loi aussi bien pour le gouvernement fédéral que pour les gouvernements provinciaux et ne pourraient dès lors être modifiée que conformément aux dispositions de modification constitutionnelle qui auraient été prévues.

Ceci est tout à fait contraire à la pratique constitutionnelle telle qu'elle a évolué au Canada jusqu'à ce jour.

En effet, au Canada comme au Royaume-Uni, la protection des droits et libertés fondamentaux a toujours été fondée sur le respect des libertés civiles et la confiance en le caractère démocratique de nos institutions, renforcée par l'indépendance de la magistrature. En dernière analyse, le principe de la souveraineté parlementaire, hérité de la Constitution britannique, accorde le pouvoir déterminant au Parlement et non pas aux tribunaux.

Aux États-Unis au contraire, les tribunaux appelés à se prononcer sur le caractère constitutionnel ou non de la Loi sur les droits de l'homme, peuvent décider que telle ou telle catégorie de sujets ne sont pas de la compétence du gouvernement fédéral ou des différents états. Aux États-Unis donc, c'est les tribunaux qui ont le dernier mot, sous réserve d'une modification de la constitution. Dans la hiérarchie des pou-

[Texte]

In that sense, the federal proposal for entrenching a charter of fundamental rights in the Canadian constitution represents a rejection of the British model, as heretofore applied in Canada, in favour of the American model. The proposal involves a substitution of judicial supremacy for parliamentary supremacy, and the choice raises issues both of theory and of a practical nature.

• 1455

I would like to pause here, if I may, ladies and gentlemen, to observe that while British Columbia has an open mind on this subject and expects much discussion to take place, I must join issue with my friend, Gordon Gibson, in the remarks he made before you, because I do not think Gordon examined critically the history of the Supreme Court of the United States in many of its decision-making and epochal decisions. I do not think Gordon considered that the Supreme Court of the United States justified slavery on the basis of private property in the Dred-Scott case. I do not think Gordon considered that the Supreme Court of the United States struck down state legislation which would restrict working hours to 60 per week. And I do not think that he considered that they also struck down much new deal legislation which was brought in to overcome the great depression in the United States.

It is true, on the other side of the coin, that they did much good by way of social legislation through the court system, and the desegregation case is one that comes readily to mind. But I think one must examine both sides of the coin before accepting the proposition that social justice through the courts is superior to social justice through the parliamentary system.

Carrying on, ladies and gentlemen, many of the concerns and difficulties which entrenchment would bring can be reduced, if not entirely avoided, through ensuring by ordinary legislative means, at both levels of government, statutory measures to ensure individual rights and freedoms. Such a statutory charter can serve an educative function. It can operate upon the conscience of legislators, and I emphasize this: It is unlikely that any government would take the political risk of overriding a judicial finding of conflict with a protected freedom without having a very compelling reason for doing so. The courts would still have a very important role to play by publicly drawing attention to apparent violations of fundamental rights.

In summary, ladies and gentlemen, while the Government of British Columbia has a keen interest in the protection of fundamental rights and freedoms, it has some reservations about the implications of the fundamental constitutional change that entrenchment of a charter of rights represents. It is inclined to the view that perhaps those rights can be better

[Traduction]

voirs, c'est donc la magistrature qui occupe le sommet aux États-Unis.

C'est pourquoi la proposition du gouvernement fédéral d'entériner la charte des droits et libertés dans la Constitution canadienne va à l'encontre du modèle britannique appliqué au Canada jusqu'à présent et s'oriente plutôt dans le sens américain. Si elle était adoptée, cette proposition consacrerait la primauté de la magistrature par opposition au Parlement, ce qui soulève des questions d'ordre pratique aussi bien que théorique.

Mesdames et messieurs, j'aimerais m'arrêter quelques instants pour vous faire remarquer que, même si la Colombie-Britannique est très ouverte à ce sujet et même si elle s'attend à ce qu'un important débat s'engage, je me dois de remettre en question l'opinion que mon ami Gordon Gibson vous a présentée parce que je ne pense pas qu'il ait analysé de façon critique les décisions historiques de la Cour suprême des États-Unis. Je ne pense pas que Gordon ait tenu compte du fait que la Cour suprême des États-Unis a justifié l'esclavage en se fondant sur la notion de propriété privée dans le cadre de l'affaire mettant en cause Dred et Scott. Je ne pense pas que Gordon ait tenu compte du fait que la Cour suprême des États-Unis a repoussé des mesures législatives limitant à 60 heures la durée du travail hebdomadaire. Je ne pense pas non plus qu'il ait tenu compte du fait que cette Cour a rejeté bon nombre de mesures législatives prises dans le cadre du *New Deal*, mesures visant à résoudre les problèmes qui se sont posés aux États-Unis pendant la Grande dépression.

Certes, d'un autre côté, la Cour a favorisé l'adoption de beaucoup de mesures sociales, les mesures concernant la déségrégation, par exemple, sont les premières qui viennent à l'esprit. Cependant, à mon avis, il faut tenir compte des deux aspects avant de se joindre à ceux qui disent que les tribunaux assurent mieux la justice sociale que le système parlementaire.

Maintenant, mesdames et messieurs, je dirai que bien des préoccupations et des difficultés qu'entraînerait le principe de la consécration pourraient être réduites voire entièrement évitées si, aux deux niveaux de gouvernements, on adoptait par les voies législatives normales des mesures statutaires assurant les droits et les libertés des individus. Une telle charte statutaire aurait une valeur éducative. Elle pourrait avoir une incidence sur la conscience des législateurs et permettez-moi maintenant de souligner un point: il est fort peu probable qu'un gouvernement prenne le risque, sur le plan politique, d'aller à l'encontre des décisions d'un tribunal estimant qu'il peut y avoir conflit avec une liberté protégée particulière s'il n'a pas de bonnes raisons qui le contraignent à agir ainsi. Les tribunaux continueraient à jouer un rôle très important en ce sens qu'ils attireraient l'attention de la population sur les violations apparentes des droits fondamentaux.

En résumé, mesdames et messieurs, même si le gouvernement de la Colombie-Britannique s'intéresse profondément à la protection des droits et des libertés fondamentales, il doit exprimer quelques réserves quant aux incidences d'une modification aussi importante de la Constitution que constitue la consécration de la charte des droits. Notre gouvernement est

[Text]

assured through ordinary legislative action at both the federal and provincial levels.

The monarchy—not only is the role of the monarchy in Canada one of our long standing and cherished traditions, it is also an essential element of Canada's system of responsible government. Parliament is composed of the monarch and the legislature. Executive authority, although democratically exercised by elected members, who have at all times the confidence of a majority of legislature, is nonetheless vested in the Crown. Apart from emotional concerns Canadians may have about changes in the role of the monarchy, very real legal and constitutional questions are at stake. British Columbia is opposed to any of the provisions of Bill C-60 which would alter the position of the monarchy in Canada.

Moreover, the role of the monarchy is not something which the federal parliament can legislate upon unilaterally because there are prerogative powers of the Crown that flow to the provinces through the office of the Lieutenant-Governor. And I just give four examples:

One, all unalienated land in a province belongs to the Crown in the right of the province.

Two, all assets and personal property not owned by an individual or corporation escheats to the Crown in right of the province by virtue of the royal prerogative.

Three, by virtue of the royal prerogative the provincial government has first claim in any debts.

Four, royalties are a Crown prerogative.

There are very serious questions as to what effect, if any, the provisions of Bill C-60, would have on these significant prerogatives heretofore exercised by the Crown in right of the Province of British Columbia.

Obviously, Bill C-60 in this respect could have a profound effect on the provinces. It is simply not correct to suggest that this is a subject which is unilaterally within the jurisdiction of the Parliament of Canada.

I now will deal with Section 36 of Bill C-60. Bill C-60 contains many provisions, the full impact of which may not readily be apparent and require careful consideration over time to appreciate and to understand their full impact. Such is the case with respect to the provisions on the role of the monarchy to which I have already made reference.

No clearer case of such a sleeper provision can be found in clause 36 of Bill C-60, and I quote:

The administration and enforcement of the laws of the federal authority in and for Canada shall rest with that authority, and the administration and enforcement of the

[Translation]

enclin à penser que ces droits pourraient peut-être être mieux assurés par le biais de mesures législatives normales tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial.

La monarchie. Non seulement le rôle de la monarchie au Canada dépend de traditions établies et apprécées depuis fort longtemps, mais il constitue aussi un élément essentiel de notre système de gouvernement responsable. Le Parlement se compose du monarque et de la législature. C'est la Couronne qui s'est vue investir de l'autorité exécutive, quand bien même celle-ci est exercée de façon démocratique par les représentants élus du peuple qui gardent en permanence la confiance de la majorité de la législature. Indépendamment des réactions à caractère passionnel que pourrait faire naître chez les Canadiens l'intention de modifier le rôle de la monarchie, il convient de dire que d'importantes questions de nature juridique et constitutionnelle se posent à cet égard. La Colombie-Britannique s'oppose à toutes les dispositions du bill C-60 qui prévoient une modification du rôle de la monarchie au Canada.

En outre, le Parlement fédéral ne peut légiférer de manière unilatérale à propos de la monarchie du fait que les provinces, par l'intermédiaire du lieutenant-gouverneur, se sont vues confier certaines prérogatives de la Couronne. Permettez-moi de vous donner quatre exemples:

Premièrement, toutes les terres non-aliénées d'une province appartiennent à la Couronne du chef de la province.

Deuxièmement, les biens et propriétés n'appartenant pas à un individu ou à une société reviennent à la Couronne, du chef de la province, en raison de la prérogative royale.

Troisièmement, en raison de la prérogative royale, le gouvernement d'une province est le premier à pouvoir réclamer une dette.

Quatrièmement, les redevances constituent une prérogative de la Couronne.

Il importe de se demander quelles seraient les incidences éventuelles des dispositions du bill C-60 sur ces importantes prérogatives que la Couronne, du chef de la province de la Colombie-Britannique, a jusqu'à présent exercées.

Bien sûr, le bill C-60, pourrait avoir des incidences profondes sur les provinces à ce propos. Il ne convient pas de faire valoir que ce sujet relève unilatéralement du Parlement du Canada.

Permettez-moi maintenant de vous parler de l'article 36 du bill C-60. Il n'est pas encore possible de se rendre compte de ce que seront les incidences des dispositions du bill C-60; seul le temps nous permettra de les comprendre et de les apprécier pleinement. Il en est ainsi en ce qui concerne les dispositions relatives au rôle de la monarchie, dispositions auxquelles j'ai déjà fait allusion.

Voici maintenant un excellent exemple d'un article dont peut-être on n'attendait peu mais qui risque d'avoir des incidences profondes; je veux vous parler donc de l'article 36 du bill C-60:

L'autorité fédérale est responsable de l'application de ses lois, les provinces et territoires du Canada sont responsables de l'application de leurs lois, à moins d'une disposi-

[Texte]

laws of each province or territory of Canada shall rest with it, except as otherwise provided by or pursuant to the constitution of Canada or by any agreement or arrangement not inconsistent therewith.

• 1500

This provision would seem to completely undercut the provincial prosecutorial role in criminal cases. At present the federal Parliament passes a criminal law and the provinces enforce it. That has been the practice since Confederation. It makes sense to have the criminal law enforced at the local level and moreover, the provinces consider that they have a constitutional right to do so. That issue is presently before the Supreme Court of Canada. Presumably whatever activities are at the present time included in the words "administration of justice in the provinces" would be circumscribed in future so as to exclude the prosecutorial role.

Language rights in the constitution. The Francophone population in our province is very small. Only 1.6 per cent of our population, or 38,430 persons, have French as a mother tongue. Of that number, only approximately 11,510 persons, or .5 per cent of the population, use that language most often at home.

The relatively small percentage of Francophones within our province, as is also the case in some other provinces, raises questions in our minds as to whether or not entrenching minority rights in the constitution is the appropriate way to foster the use of the minority language throughout the country.

Apart from some minimum language guarantees in the constitution, it may well be that the needs and aspirations of Canada's large Francophones minority can best be met by appropriate governments responding to these needs by ordinary legislative action when and where these needs arise.

Because of the linguistic and cultural differences in the country, the division of powers in the constitution must be flexible enough to allow provinces to legislate on matters of language and culture within their province. Provinces could pass such legislation where it is perceived that there is a need. The flexibility which legislative action provides would enable governments to meet changing circumstances in varying local conditions.

In this approach, while less dramatic than grand, constitutional guarantees can be a creative, positive and practical response to the needs of the citizens of Canada and could lead, over time, to the development of a spirit of tolerance and mutual understanding between the two major language communities within our country.

Ladies and gentlemen, that is the presentation of the Province of British Columbia. Before facing the nation, so to speak, in terms of questions, I would like to just make this observation. Quite frankly, there has been some criticism of our province, and of me particularly, for appearing before this

[Traduction]

tion contraire de la Constitution du Canada ou d'un accord compatible avec cette dernière.

Cette disposition pourrait sembler anéantir complètement le rôle de procureur que les provinces jouent dans les procès criminels. À l'heure actuelle, le Parlement fédéral adopte des mesures pénales que les provinces appliquent. Telle est la pratique qui a été suivie depuis la naissance de la Confédération. Il est logique que le droit pénal soit appliqué à l'échelon local et, en outre, les provinces estiment, aux termes de la Constitution, jouir des droits leur permettant d'agir ainsi. La Cour suprême du Canada est actuellement saisie de cette question. À l'avenir, on restreindrait les activités que recouvre à l'heure actuelle l'expression «application des lois dans les provinces» de sorte qu'on supprimerait le rôle de procureur des provinces.

Les droits linguistiques dans la constitution. Dans notre province, les francophones sont fort peu nombreux: 1,6 p. 100 des habitants de la Colombie-Britannique, soit 38,430 personnes, sont de langue maternelle française; 0,5 p. 100 de la population, soit 11,510 personnes, utilisent essentiellement cette langue au foyer.

Du fait du pourcentage relativement faible des francophones dans notre province ainsi d'ailleurs que dans certaines autres provinces, on peut se demander s'il convient de consacrer les droits de la minorité dans la constitution afin de promouvoir l'utilisation de la langue de la minorité dans l'ensemble du pays.

Indépendamment de certaines garanties linguistiques minimales dans la Constitution, les besoins et les aspirations de l'importante minorité francophone du Canada pourraient peut-être être satisfaits si les gouvernements adoptaient des mesures législatives par les voies ordinaires, quand cela est nécessaire.

Compte tenu des différences linguistiques et culturelles de notre pays, on doit veiller à ce que la répartition des pouvoirs prévus dans la Constitution soit suffisamment souple pour que les provinces puissent légiférer indépendamment à propos des questions linguistiques et culturelles. Les provinces pourraient adopter des mesures législatives à caractère linguistique ou culturel en fonction des besoins. Les mesures législatives fournissent une certaine souplesse qui permet aux gouvernements de tenir compte de l'évolution des situations.

De cette manière, les garanties constitutionnelles seraient une réponse pratique, positive et créatrice aux besoins des citoyens ce qui, avec le temps, favoriserait le développement d'un esprit de tolérance et de compréhension mutuelle entre les deux principales communautés linguistiques de notre pays.

Mesdames et messieurs, je viens de vous lire l'exposé de la province de la Colombie-Britannique. Avant, pour ainsi dire, de faire face aux pays, par le biais de vos questions, permettez-moi de faire une brève remarque. En toute franchise, nous avons été critiqués de comparaître devant votre comité. Nous

[Text]

Committee today or at any other time. It has been said to me that as a province of British Columbia, it is somehow unseemly and lacking in protocol for me to be here, and I want to tell you that I disagree. We are dealing with the most serious matter that we will ever deal with in our lives, and that is the retention of our nation. If only one sentence out of what I have said contributes in some way to keeping our country together, then I think that my trip has well been worth while.

So I am delighted to have been here and to have had your attention, and I hope that I will be able to in some way answer the questions that you may have for me. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Mair. We certainly have some questions for you. Mr. Lee, followed by Mr. Brewin.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman. On behalf of my colleagues on the Committee, I would certainly like to congratulate Mr. Mair for coming here today and representing the British Columbia government. I think, as you suggested, it is fairly highly significant. I have in the past served on a couple of committees that have travelled across the country, and always when we have met with provincial representatives we have usually met over lunch or dinner behind doors, and I think, at least in my short, brief turn here, it is the first time I have ever had an official representative of a provincial government actually make an open and an actual appearance in front of a joint Parliamentary committee.

I think it is extremely significant that you are here, because I think, from my point of view as a representative of British Columbia, it certainly destroys the myth that we in British Columbia do not think that the constitution is an important matter. I think it is quite the opposite, and I think the Premier of our province, your colleague, your Premier, Premier Bennett, has said it on numerous occasions, that as he sees it, the two most imperative problems facing the country right now are economic and constitutional. Most people tend to stress the economic matters and he considers them of extreme importance and requiring immediate attention.

I certainly welcome the remarks that Mr. Mair has made regarding British Columbia being recognized as a separate and distinct region. I think my colleagues will testify to the fact that during the questioning I have examined the government ministers and other people on this concept, and I think it is very important. In my questioning of the Honourable Marc Lalonde, I do not think I received that satisfactory answer regarding the issue of recognizing British Columbia as a separate and distinct region and I trust that the representatives who are here today from his department will draw your remarks to his attention. I think this is very important and crucial to our province, that we finally be recognized as a separate and distinct region.

[Translation]

nous sommes vu dire que le fait de comparaître ici en tant que représentant de la Colombie-Britannique constituait une atteinte au protocole. Permettez-moi de vous dire que je ne suis pas d'accord avec cette opinion. Nous sommes actuellement saisis de l'une des questions les plus graves qui se posera jamais à nous, de notre vivant, question qui concerne la survie de notre pays. Si une seule des phrases de tout mon exposé permet d'une façon ou d'une autre de garder notre pays uni, je pourrai alors estimer que mon voyage n'aura pas été inutile.

Par conséquent, je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui, je suis très heureux que vous m'ayez accordé votre attention et j'espère que je serai en mesure de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser. Monsieur le président, je vous remercie beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci monsieur Mair. Je suis certain que nous avons des questions à vous poser. Je donnerai la parole à M. Lee qui sera suivi par M. Brewin.

M. Lee: Monsieur le président, je vous remercie beaucoup. Au nom de mes collègues du comité, j'aimerais féliciter M. Mair qui est venu aujourd'hui représenter le gouvernement de la Colombie-Britannique. Comme vous l'avez dit, je pense que votre effort aura une grande importance. Dans le passé, j'ai été membre de comités qui se sont déplacés dans notre pays et, à ces occasions, nous avions coutume de rencontrer les représentants provinciaux à huis clos, dans le cadre de déjeuners ou de dîners. C'est aujourd'hui la première fois que je vois comparaître devant nous un représentant officiel d'un gouvernement provincial qui vient faire une déclaration publique devant un comité parlementaire mixte.

A mon avis, votre présence ici même est extrêmement importante. En effet, en tant que représentant de la Colombie-Britannique, je puis dire que votre effort aide à détruire le mythe selon lequel les gens de la Colombie-Britannique estiment que les problèmes constitutionnels sont sans importance. Bien au contraire. Et d'ailleurs le premier ministre de notre province, votre collègue, votre premier ministre, M. le premier ministre Bennett n'a-t-il déclaré à maintes reprises que, à son avis, les deux principaux problèmes qui se posaient à notre pays à l'heure actuelle étaient l'un d'ordre économique et l'autre d'ordre constitutionnel. La plupart des gens tendent à mettre l'accent sur les questions économiques et ils estiment qu'elles sont extrêmement importantes et exigent une attention immédiate.

Je me réjouis des remarques de M. Mair qui dit que la Colombie-Britannique est considérée comme une région séparée et distincte. Mes collègues corroboreront le fait qu'au cours de nos séances, j'ai interrogé les ministres et les autres témoins à ce sujet. J'estime que c'est extrêmement important. J'estime que l'honorable Marc Lalonde ne m'a pas donné de réponse satisfaisante aux questions que je lui posais au sujet, à savoir le fait que la Colombie-Britannique serait une région séparée et distincte. J'ose croire que les représentants de son ministère ici présents, lui rapporteront vos propos. Je pense que pour notre province, il est très important, voire crucial, qu'on nous reconnaisse comme une région séparée et distincte.

[Texte]

I would like to question you with respect to the upper chamber in particular and your proposal as to how this would be constituted.

I take it from your remarks that you do not really think the upper chamber is a legislative function, that its primary role is essentially brokerage between the federal and the provincial governments. If this is so, do you see any role for or do you see the elimination of the first ministers' conference, given we were to accept this kind of proposal?

Mr. Mair: I am sorry, Mr. Lee. The last part of your question I did not hear.

Mr. Lee: Going along with the concept that you are proposing, the reconstitution of the upper chamber, would you see any necessity for the first ministers' conference or by your concept, do you see the elimination of it?

Mr. Mair: Mr. Lee, if I may deal with the last point, I do not think you necessarily have to go to the trouble or take the position that you have abandoned the first ministers' conference, but I would suspect, if one is looking into a crystal ball, that the restructured Senate as we propose it would indeed take the place of the first ministers' conference and indeed a lot of the federal-provincial conferences over the course of time. The reason I am specific is, of course because Bill C-60 attempts to enshrine the first ministers' conference and I do not think you have to say, look, we are going to abandon that idea because we are going to have the restructured Senate although I do suspect that that would in fact take the role of the first ministers' conference.

Mr. Lee: This is the difficulty that I have with regard to this sort of proposal. Yesterday we had Professor McWhinney, Professor of Simon Fraser University, and he put it very graphically. He considered that in the country right now the pendulum is swinging more towards regionalism or more power within the provinces—and I say this keeping in mind what you said about not going towards the avenue of a wholesale redistribution of powers favouring the provincial government—and really what we are talking about is attempting to restructure our federal institutions.

It is very similar, although you did not use the words, to the Bundesrat, Professor McWhinney called it and he considers this whole process, the Bundesrat caper". There are two very valid criticisms levelled against it. One is that you would have the provinces, who only have a very limited sort of a mandate, coming down here and they in effect could veto legislation that is supported or at least has the mandate of a national government that has been elected. The other thing that I think I was unaware of until he drew this to our attention, was that the Bundesrat is really in effect an extension of executive power. It really is not considered an upper chamber and as a matter of fact one of the courts in Germany has determined that it is not really an upper chamber; it is really just purely an extension of executive powers. Professor McWhinney felt that there really should be more utilization and more encouragement of the use of the first ministers' conference. That is why I asked you the first question. I find extreme difficulty with this concept of

[Traduction]

J'aimerais vous poser des questions sur la Chambre haute, en particulier, et sur les propositions que vous faites quant à sa constitution.

Je conclus d'après vos remarques, que vous ne pensez pas vraiment qu'une Chambre haute puisse avoir des fonctions législatives mais que son rôle principal en serait un essentiellement de Chambre de compensation entre le fédéral et les gouvernements provinciaux. Le cas échéant, pensez-vous que les conférences des premiers ministres puissent encore être utiles? Auraient-elles encore un rôle à jouer, si nous acceptons ce genre de proposition?

M. Mair: Excusez-moi, monsieur Lee. Je n'ai pas entendu la dernière partie de votre question.

M. Lee: Si on adoptait votre proposition d'une chambre haute reconstituée, les conférences des premiers ministres auraient-elles encore leur utilité? Les supprimeriez-vous?

M. Mair: Monsieur Lee, je ne pense pas qu'il soit essentiel de dire explicitement que les conférences des premiers ministres seront abolies, mais je crois fortement qu'un sénat restructuré tel que nous le proposerons remplacerait les conférences des premiers ministres, comme du reste, bon nombre de conférences fédérales-provinciales. La raison pour laquelle j'ai soulevé la question est la suivante: le bill C-60 tente d'entériner dans la constitution les conférences des premiers ministres. Pour ma part, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser que l'on abandonnera le mécanisme en restructurant le Sénat, même si je soupçonne fortement qu'en fait ce dernier tiendra lieu de conférence de premiers ministres.

M. Lee: Voilà ce qui me pose des difficultés dans ce genre de propositions. Hier, le professeur McWhinney, de l'Université Simon Fraser, est venu témoigner et il a décrit la situation de façon schématique. Il a dit qu'au pays la tendance actuelle était vers le régionalisme, et je dis cela compte tenu de vos propos rejetant une redistribution des pouvoirs au profit des gouvernements provinciaux. Mais voilà, ce que nous essayons de faire ici, c'est de restructurer nos institutions fédérales.

Même si vous n'y avez pas fait allusion, je ne puis m'empêcher de reprendre l'exemple cité par le professeur McWhinney. Il a qualifié tout le processus de «syndrome du Bundesrat», les deux principales critiques étant que d'une part les provinces, qui n'ont qu'un mandat limité, pourraient imposer leur veto à des projets de loi présentés par le gouvernement national, dont le mandat est beaucoup plus vaste. D'autre part, il nous a fait songer à un autre facteur, auquel je n'avais pas songé et c'est le fait que le Bundesrat effectivement n'est qu'une ramification du pouvoir exécutif. Le Bundesrat n'est certainement pas une chambre haute, vous vous rappellerez qu'un des tribunaux allemands a rendu une décision confirmant cela. Le Bundesrat n'est en fait qu'une ramification du pouvoir exécutif. Le professeur McWhinney estime qu'on devrait encourager la tenue de conférences des premiers ministres. Voilà pourquoi je vous ai posé cette question-là. J'ai du mal à envisager qu'on donne aux gouvernements provinciaux le pouvoir et le droit de

[Text]

giving in effect the provincial governments the power and the right to veto any sort of national legislation that is elected on the basis of a national government.

Mr. Mair: Mr. Lee, let me try to deal with those things point by point.

• 1510

I think one tends to over-emphasize the role the provinces would play in vetoing federal legislation. I think that is pretty well putting it in the terms that you put it to me. I think you must remember that that would all be part of the category wherein the upper house would exercise a suspensive veto only. We are now talking in terms of the same type of situation that exists in Canada today. The absolute veto is only over those areas where there is a specific involvement of provincial rights, such as the amendment of the constitution.

Now, second, I have examined, I might say, the West German experience—Mr. Smith and I spent some time in West Germany and in Switzerland—and I think that if their experience holds true, what you would find is more contact between various people of government, including premiers and the Prime Minister, not necessarily in a structured conference format but through other channels in order to grease the wheels of legislative action.

This certainly has been the experience in Germany. They do not have sort of hard blocks of power in various places struggling to create some sort of legislative program. They have indeed a very well oiled machine. If you visit their operation, so to speak, and see how it does work, that is the first thing that you are impressed with: how much interaction there is between the *Laender*, between the central government and between the two Houses, one of which is composed of *laender* governments.

I think that this is the natural development that one would expect from the implementation of a system such as we have suggested. So, to the extent that Professor McWhinney disagrees with me on that, I am sorry, but I think we can learn a great deal from looking at how their system works, and I think we would find that there would be more contact, not less. There certainly could not be less contact between the caucus of members of the House of Commons from British Columbia and the B.C. Government as the system presently works because now there is none.

Mr. Less: Hell, it is implicit in this sort of argument generally that members of the House of Commons do not represent their various regions . . .

Mr. Mair: Exactly.

Mr. Lee: . . . which I would quarrel with. I think we do.

Mr. Mair: No, Mr. Lee, please do not misunderstand me. I am not implying any criticism. What I am saying is the system we now have makes it very difficult . . .

Mr. Lee: No.

[Translation]

éto sur des lois nationales, présentées par un gouvernement élu à l'échelle nationale.

M. Mair: Monsieur Lee, je vais reprendre votre question point par point.

Je pense qu'on tend à surestimer le fait que les provinces pourraient imposer leur veto aux projets de loi fédéraux. Cela revient à simplifier la situation comme vous venez de le faire. Il faut se souvenir que ce veto dont jouira la Chambre Haute ne sera que suspensif. Cela revient à la situation qui existe au Canada actuellement. Le veto absolu n'existe que dans les domaines où les droits des provinces sont précisément en cause, comme la modification de la Constitution, par exemple.

Deuxièmement, j'ai examiné la situation ouest-allemande. M. Smith et moi-même avons séjourné en Allemagne de l'Ouest et en Suisse. D'après ce que nous avons pu constater là-bas, il y aurait davantage de contacts entre ceux qui forment le gouvernement, y compris les premiers ministres provinciaux et le premier ministre, pas nécessairement par le truchement d'une conférence structurée, mais par le biais d'autres canaux qui permettraient d'activer le processus législatif.

En Allemagne, c'est la situation. Il n'existe pas là-bas des blocs de pouvoirs éparpillés se bagarrant pour créer un programme législatif, les rouages de la machine sont bien graissés. Quand on se rend là-bas, quand on constate de visu comment les choses fonctionnent, c'est la première chose qui frappe: l'intense interaction entre les *Länder*, entre le gouvernement central et les deux Chambres, dont l'une est composée des gouvernements des *Länder*.

Je pense que dans notre cas, l'application du système que nous avons proposé aurait cette caractéristique comme aboutissement logique. Je suis désolé que le professeur McWhinney ne soit pas d'accord avec moi là-dessus, mais j'estime que nous pouvons apprendre énormément en étudiant le fonctionnement d'autres systèmes et je pense que si la proposition que nous faisons était retenue, il y aurait plus de contacts entre les divers niveaux et non pas moins. Il est impossible qu'il y ait moins de contacts entre le caucus des députés de Colombie-Britannique et le gouvernement de Colombie-Britannique car pour l'instant, il n'y en a absolument pas.

M. Lee: Mais nous prenons alors pour acquis que les députés à la Chambre des communes ne représentent pas leurs régions respectives . . .

M. Mair: Très juste.

M. Lee: . . . non pas que je sois d'accord avec cela. Je pense que les députés représentent leurs régions.

M. Mair: Non, monsieur Lee. Comprenez-moi bien. Je ne critique pas ici. Je dis tout simplement que le système actuel rend très difficile . . .

M. Lee: Non.

[Texte]

Mr. Mair: ... for a caucus of provincial members to feel that they have the mandate to act as go-betweens between the provincial government and the federal government. The system simply does not put in place the machinery to make that possible or even perhaps desirable.

Mr. Lee: All right. Maybe I could ask you some specific questions for clarification as I can see we are at odds and we could debate at great length on the concept of how you see revision of the upper chamber. If you were to subscribe to the proposal, that you would give equal representation to each region, does this not in effect mean that the Atlantic Provinces would lose? They would be given equal representation as one region as opposed to representation for each particular province.

Mr. Mair: They would lose vis-à-vis British Columbia in terms of their share of the whole, but I think that is justifiable.

Mr. Lee, perhaps I can make this observation. To my way of thinking there are a number of basic factors and perhaps two criteria upon which you make a judgment as to whether or not an area is a region. I think the first criterion is whether or not it has a degree of uniqueness based on geographical factors, history, demography and economic considerations. The second criterion is, having all those things in place, whether or not it has a sufficient population to be classified as a region, which, of course, is a difficult judgment to make, but you simply have to make up some reasonable rule in that regard.

I do not want to get into a long debate, particularly with anybody from these two provinces on this subject, but if we took, for example, the Province of Newfoundland, it may very well say we have certainly got that uniqueness—geographical uniqueness, historical uniqueness, demographic uniqueness and economic uniqueness and so on—but on the other hand we do not have the population, so we accept the fact that we are a part of the over-all Atlantic Region. On the other hand the Province of Alberta may very well say, well we have the population and we have one or two of the other characteristics which make up the other criteria but we do not have all of them; therefore where we win on one scale, we do not make it on the other. We feel that if you use these standards British Columbia quite clearly qualifies in the same way that the Atlantic Provinces, Ontario, Quebec and the Prairies Provinces qualify as regions.

• 1515

Mr. Lee: How far do you see this control or veto power over federal legislation regarding federal spending powers going? Do you see it going as far as dealing with the matters like family allowances, Canada Manpower Training Allowances, payments to industries through, say, such federal programs as ARDA or DREE?

Mr. Mair: I would only see it, Mr. Lee, in a clear case of the federal spending power being used to impinge upon provincial prerogatives and only in clear cases of that. Most federal spending powers are exercised in concert with the provinces and are done in co-operation. There are areas, however, where one feels that perhaps it is being used as a weapon, as a

[Traduction]

M. Mair: ... qu'un caucus provincial puisse estimer qu'il a le mandat d'agir comme intermédiaire entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Le système ne prévoit pas les mécanismes qui rendraient ces communications possibles voire souhaitables.

M. Lee: Très bien. J'aimerais vous poser des questions précises car je crois déceler que nous ne sommes pas sur la même longueur d'onde et nous pourrions débattre encore longtemps votre opinion sur la restructuration de la Chambre Haute. Si nous adoptions votre proposition, si chaque région était représentée également, les provinces de l'Atlantique n'y perdraient-elles pas? Elles deviendraient une seule et même région alors que chacune des autres provinces serait représentée séparément.

M. Mair: Par rapport à la Colombie-Britannique, les provinces de l'Atlantique auraient une moins large part du gâteau, mais je pense que cela est justifié.

Monsieur Lee, j'aimerais vous dire ceci. A mon avis, il y a certains facteurs fondamentaux et deux critères peut-être qui permettent de dire qu'un secteur constitue une région. Tout d'abord, le premier critère, il faut déterminer si une région constitue une entité du point de vue géographique, historique, démographique et économique. Deuxièmement, le deuxième critère, une fois les premières données précisées, il faut déterminer si la population justifie qu'un secteur devienne une région, et c'est un jugement difficile à porter. Cependant, il suffit d'établir certaines règles à cet égard.

Je ne vais pas m'engager dans un débat trop long, surtout avec quelqu'un qui vient d'une de ces deux provinces, mais je vous dirai par exemple que la province de Terre-Neuve offre les caractéristiques d'unité géographique, historique, démographique et économique mais que d'autre part, elle ne regroupe pas un pourcentage assez élevé de la population, si bien que l'on accepte d'emblée qu'elle fasse partie de la région globale de l'Atlantique. La province de l'Alberta peut très bien alléguer que la population de la province est suffisante et que d'autre part elle présente deux des caractéristiques nécessaires pour répondre aux autres critères; elle gagne donc sur un plan, mais perd sur l'autre. Si vous employez de tels critères, il est évident que la Colombie-Britannique les provinces atlantiques, l'Ontario, le Québec et les provinces des Prairies, se trouvent sur un pied d'égalité.

M. Lee: Jusqu'à quel point le fédéral peut-il exercer son pouvoir de contrôle ou de veto à l'endroit des dépenses fédérales? Ce contrôle s'appliquera-t-il à des questions comme les allocations familiales, les indemnités de formation du ministère de la Main-d'œuvre, les versements aux industries, etc., par le biais de programmes fédéraux comme ARDA et MEER?

M. Mair: Ce contrôle sur le fédéral en matière de dépenses ne s'appliquerait que lorsqu'il y a clairement empiètement sur certaines prérogatives provinciales. La majorité des pouvoirs conférés au fédéral en matière de dépenses sont exercés en coopération avec les provinces et de concert avec elles. Cependant, il y a des domaines où un tel pouvoir peut être utilisé

[Text]

conduit into provincial legislation, and there are a couple of areas one could think of without—I do not want to get involved in lengthy arguments, but one could look at some areas such as housing, for example, where one might say that the federal government, through the use of spending power has moved into areas of provincial legislation, and those areas, if challenged, I should think, would be where the Senate would play a role, but I do not think it would happen often because I think the power in the Senate to deal with those matters will prevent it from happening. I think that in itself would be a sort of insurance policy against that event.

Mr. Lee: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Lee.

In order to accommodate Mr. Collenette who has an early plane to catch, some other members have agreed to let him go next.

Mr. Collenette followed then by Mr. Whittaker, Mr. Brewin, Miss MacDonald, Mr. Caccia, Mr. Hnatyshyn, Mr. Gauthier and Senator Neiman.

Mr. Collenette.

Mr. Collenette: Thank you very much, Mr. Chairman, and thank you very much, Mr. Brewin and Miss MacDonald for accommodating me. And I apologize to the witness . . .

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whittaker was the one . . .

Mr. Collenette: Mr. Whittaker, I am sorry, I apologize to the witness that I will not be able to hear the balance of the questions this afternoon. I thank him very much for coming here.

As he mentioned he is the first representative of a provincial government and I feel rather glad that British Columbia has taken the initiative, where other provinces have not seen fit to take the initiative in appearing before this Committee, and I thank him very much for coming.

I enjoyed his brief very much. It was lengthy; it went into great detail, but I must say that I disagree with many of the aspects of it, and I want to just outline them briefly, and then end up with a question, and I certainly hope to be within the 10 minutes.

On page 47, you talk about minority language rights, which in effect implies that the French language should be relegated to a regional role as opposed to a national one, similar to the sentiments expressed by Mr. Richardson in the Committee. It is something which I, as a member of the Liberal Party, completely reject.

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. Collenette: On page 44 you talk about Bill C-60 altering the role of the monarch and I should draw your attention to statements that were made before this Committee by the Minister of State for Federal-Provincial Relations, Mr. Lalonde, wherein he reiterated that it was not the government's intention to alter the role of the monarchy at all.

Now I agree that some people such as Senator Forsey believe that a codification of the monarchy's role in the way it

[Translation]

comme une arme, et comme un moyen d'intervenir dans la législation provinciale. Sans me lancer dans une diatribe trop longue, je dirai que dans le domaine du logement par exemple, le gouvernement fédéral est intervenu sur la scène provinciale en vertu de son pouvoir de contrôle des dépenses, et c'est à ce niveau-là que le Sénat devrait avoir un rôle à jouer. Mais je ne crois pas que cela arrive très souvent puisque le Sénat a précisément le pouvoir d'empêcher ce genre de chose. Cela constituerait en quelque sorte une assurance contre une telle éventualité.

M. Lee: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Lee.

Étant donné que M. Collenette doit prendre un avion bientôt, certains députés ont accepté de lui céder la parole.

M. Collenette, suivi de M. Whittaker, M. Brewin, M^{lle} MacDonald, M. Caccia, M. Hnatyshyn, M. Gauthier et du sénateur Neiman.

Monsieur Collenette.

M. Collenette: Merci beaucoup, monsieur le président. Merci beaucoup, monsieur Brewin, et M^{lle} MacDonald. Je voudrais m'excuser auprès du témoin . . .

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est M. Whittaker . . .

M. Collenette: Excusez-moi, monsieur Whittaker. Je m'excuse auprès du témoin de ne pas pouvoir assister à la séance au complet. Je le remercie d'être venu.

Comme il l'a mentionné, il est le premier représentant d'un gouvernement provincial à comparaître, et je suis très heureux qu'une telle initiative vienne de la Colombie-Britannique. Je le remercie beaucoup d'être venu.

J'ai été extrêmement intéressé par votre rapport. Il était long et détaillé, mais je dois dire que je ne suis pas d'accord sur de nombreux points. J'aimerais les souligner brièvement et vous poser une question. J'espère en avoir fini en dix minutes.

À la page 47, vous parlez des droits linguistiques des minorités. Cela sous-entend que le français devrait être relégué au rôle de langue régionale et non pas nationale, comme l'a dit M. Richardson devant le comité. En ma qualité de député du parti libéral, c'est une suggestion à laquelle je m'oppose complètement.

Une voix: Bravo, bravo!

M. Collenette: À la page 44, vous dites que le Bill C-60 vise à modifier le rôle de la monarchie. J'aimerais attirer votre attention sur les déclarations faites devant ce comité par le ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales, M. Lalonde. Il a en effet répété que le gouvernement n'avait nullement l'intention de modifier le rôle de la monarchie.

Il est vrai que certains, comme le sénateur Forsey, estiment que la codification du rôle de la monarchie telle que l'envisage

[Texte]

has been done in Bill C-60 does constitute an alteration and Mr. Lalonde has said that if the Committee feels that strongly then we should essentially redraft that section. So I think it is somewhat unfair to say that any of the provisions of Bill C-60 alter the role or the position of the monarchy as you state page 44, and if indeed it does, at least according to some people in this Committee, then the government has said the bill can be redrafted to allay the fears of those particular people.

On page 27, I am somewhat surprised when you talk about power restructuring and you say the federal Parliament's spending power should be retained but subject to veto by the restructured Senate. Now I may have my history wrong or the present workings of government wrong, but it seems to me that the control of the spending power by the lower house was a right that was achieved, in fact, after bloodshed back in the middle ages, in 1649 or thereabouts, when King Charles had his head lopped off. This runs counter to the whole theory of British Parliamentary government where the lower house does have ultimate control over appropriation.

• 1520

I am sorry I am not giving you a chance to defend yourself here, but I will ask a question at the end. I was very glad to see, on page 21, that you said that British Columbia essentially agrees with the procedure that is in Bill C-60 for the confirmation of Supreme Court judges. I believe essentially what you have said here in (a), (b) and (c) at the top of page 21, is contained in the bill and I am very glad that you like this consultation route with the provinces and then confirmation by a restructured Senate or House of the Federation or whatever you want to call it. However, I do object somewhat to your implication—it is not really an implication; it is boldly stated on page 20 just before that—where you talk about impugning the integrity of judges. I think a lot of the comments that have come forth at this Committee implying that Supreme Court judges are centralists does really reflect upon their integrity and I am sorry that it is brought out in this particular form. I do not think it does these very eminent gentlemen adequate justice.

Now coming to my question, at previous hearings of this Committee, I have tried to explore the whole nature of representation, the theory of representation; it is interesting that we have two members of Parliament here today, Mr. Whittaker and Mr. Lee from the Province of British Columbia who were elected in the general election of 1974. I am not sure of the exact voter turnout in British Columbia but nationally it was about 75 per cent and I think B.C. has a higher turnout than the national average. These two gentlemen are sitting here of opposing parties. There are ten Tories; there are two New Democrats and there are eight Liberals from British Columbia, and I would like to know from Mr. Mair whom, he thinks, these people speak for. Does he consider that he as a Minister of the Government of British Columbia is the only spokesman for British Columbia? Does he not believe that these two gentlemen here, together with their colleagues from other parties from British Columbia, elected by a large propor-

[Traduction]

le Bill C-60, ne constitue pas une modification de son rôle et M. Lalonde a dit que si le comité avait le moindre doute à ce sujet, nous devrions remanier cet article. Il est donc assez injuste de dire que certaines dispositions du Bill C-60 modifient le rôle ou le statut de la monarchie, comme vous l'affirmez à la page 44. Si certains membres du comité ont des doutes à ce sujet, le gouvernement a clairement dit que le bill devrait être remanié afin de les dissiper.

A la page 25, vous parlez de la restructuration du pouvoir et vous dites que les pouvoirs du Parlement fédéral en matière de dépenses devraient être maintenus bien qu'ils puissent faire l'objet d'un veto du nouveau Sénat. Je commets peut-être une erreur historique à moins que j'aie mal interprété les travaux actuels du gouvernement, mais il me semble que le droit de la Chambre basse de contrôler les dépenses lui a en fait été acquis après une bataille sanglante, au moyen-âge, aux environs de 1649, lorsque le roi Charles a été décapité. Cela me semble contraire à la théorie du Parlement britannique qui confère à la Chambre basse le contrôle des dépenses.

Je ne vous ai pas encore donné la possibilité de vous défendre, mais je vous poserai une question à la fin. J'ai été très heureux d'apprendre, à la page 21 de votre rapport, que la Colombie-Britannique est d'accord avec le Bill C-60 au sujet de la confirmation des juges de la Cour suprême. Je suis convaincu que vos propositions qui se trouvent aux paragraphes a) b) et c) en haut de la page 21, sont conformes à l'esprit du bill. Je suis également heureux que vous soyez d'accord avec le principe de la consultation avec les provinces, et de la confirmation des juges, par un Sénat ou une Chambre de la Fédération restructurée. Cependant, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vos déductions. Il ne s'agit pas en fait de déductions, puisque vous mettez carrément en doute à la page 20 l'intégrité des juges. On a souvent sous-entendu au cours des séances de ce Comité que les juges de la Cour suprême étaient des partisans de la centralisation; j'estime que cela a une influence certaine sur leur intégrité. Je suis navré qu'il en soit ainsi. Je ne crois pas que cela rende vraiment justice à des personnages extrêmement imminents.

Venons-en maintenant à ma question. Au cours des séances précédentes, je me suis efforcé de comprendre la théorie de la représentation; il est particulièrement intéressant de remarquer que nous avons ce matin deux députés de la Colombie-Britannique, à savoir MM. Whittaker et Lee, qui ont été élus au cours des élections générales de 1974. J'ai oublié le taux de participation en Colombie-Britannique, mais je crois qu'il était de l'ordre de 75 p. 100, c'est-à-dire supérieur à la moyenne nationale. Ces deux députés appartiennent à des partis opposés. La Colombie-Britannique est représentée par dix députés conservateurs, deux députés néo-démocrates et huit libéraux. J'aimerais que M. Mair nous dise au nom de qui parlent ces députés. En sa qualité de ministre du gouvernement de la Colombie-Britannique, estime-t-il qu'il est le seul porte-parole de la Colombie-Britannique. Ne pense-t-il pas que les deux députés que j'ai nommés, ainsi que leurs collègues des autres partis de la Colombie-Britannique, élus par une grande propor-

[Text]

tion of the voters, do reflect the regional feelings of British Columbia? Obviously they do not disagree; they are from different parties, but they are here in the House of Commons at committees. The regional point of view can be articulated by the opposition M.P.s and they do a pretty good job from British Columbia. I can understand the complaints against the central authority that emanate from Alberta where traditionally they have sent only opposition M.P.s It has just worked out that the Liberals have been in power for quite a while and they have not had many Liberals from Alberta. I can understand the frustration perhaps in Alberta, but I cannot understand the frustration in British Columbia, a province where there is a good history of large delegations from the three major parties. I would like to know from Mr. Mair how he views the representative function of the people that are here already to articulate regional needs?

Thank you very much, Mr. Chairman, for letting me get everything in.

Mr. Mair: Thank you very much. The first question you asked, I am going to ask you if you would just make a note to remind me of it again. I think perhaps the answer that I propose to give to the last question will cover it, and if I am wrong, please remind me.

Now, dealing with the question of the role of the monarch, to be perfectly fair to Mr. Lalonde he said as late as yesterday that he would agree to a committee's being set up to examine the question of the role of the monarch as envisaged by Bill C-60 and whether or not that affects the role of the monarch. He has also stated to me privately, and has stated publicly, that the government does not intend to change the role of the monarchy and that they will take such steps to ensure that that does not happen. Frankly, that is not good enough for me and it is no reflection on Mr. Lalonde when I say so. It seems to me that it is analogous to the Province of British Columbia's passing legislation saying that they approve of the West German constitution. Now we have no right to make that legislation, we have no right to interfere in that, we have no right to make anything other than precatory statements on the question of the West German constitution. And I say that the Parliament of Canada has no right to interfere with the institution of the monarchy. There is no sense saying that what we are doing is right and it is not going to change things. That is not the point. The point is whether or not they have the right to do it in the first place, and our position is no, that they do not have that right.

• 1525

Mr. Collette: That is not what it says here on page 44. You talk about altering the role of the monarchy.

Mr. Mair: I think if you read the brief, sir, you will see how the second point that I make is equally valid. First of all, he has no right to interfere with the institution of the monarchy and, secondly, what he purports to do or what the bill purports to do is indeed a change in the role of the monarchy. Let me give you one example. Whereas the royal prerogative vested in the Lieutenant Governor of the Province of British Columbia

[Translation]

tion d'électeurs, expriment les intérêts régionaux de la Colombie-Britannique? Il est évident qu'ils ne sont pas en désaccord; ils appartiennent à des partis politiques différents, mais ils siègent ensemble aux comités de la Chambre des communes. Le point de vue régional peut être exprimé par les députés de l'Opposition et ces derniers font du très bon travail en Colombie-Britannique. Je peux très bien comprendre les arguments avancés par l'Alberta contre la centralisation puisque, traditionnellement, tous les députés de cette province appartiennent à l'Opposition. Bien que les Libéraux soient au pouvoir depuis relativement longtemps, le parti Libéral n'a jamais été très fort en Alberta. Je comprends donc la frustration des résidents de l'Alberta, mais non pas celle des résidents de la Colombie-Britannique, province dans laquelle les trois partis principaux ont toujours été représentés. J'aimerais savoir comment M. Mair conçoit la fonction de représentation des députés, étant donné qu'ils ont été élus pour exprimer les besoins des régions?

Merci monsieur le président de m'avoir donné la parole.

M. Mair: Merci beaucoup. En ce qui concerne votre première question, je vous demanderai de me la rappeler. Je me propose de répondre à votre dernière question, et si je ne réponds pas en même temps à votre première question, je vous prie de me reprendre.

En ce qui concerne le rôle de la monarchie, et en toute justice pour M. Lalonde, il a accepté hier une proposition visant à constituer un comité chargé d'étudier le rôle de la monarchie, à la lumière du Bill C-60. Il m'a également déclaré en privé, et il l'a réaffirmé en public, que le gouvernement n'a pas l'intention de modifier le rôle de la monarchie, et qu'il entendait prendre les mesures nécessaires. Cette réponse est tout à fait insatisfaisante et je ne m'en prends pas personnellement à M. Lalonde lorsque je dis cela. C'est un peu comme si la province de la Colombie-Britannique adoptait une loi approuvant la constitution ouest-allemande. Nous n'avons pas le droit d'adopter une telle loi, pas le droit de nous mêler de cela, pas le droit de faire autre chose que des déclarations précatives au sujet de la constitution ouest-allemande. Ainsi, j'affirme que le Parlement du Canada n'a pas le droit de toucher à l'institution qu'est la monarchie. Cela ne sert à rien de prétendre qu'on est dans son droit de toucher à l'institution qu'est la monarchie. Cela ne sert à rien de prétendre qu'on est dans son droit et qu'on ne veut rien changer de fait. Là n'est pas la question. Il faut commencer par se demander si le gouvernement fédéral a le droit de faire cela et d'après nous, il n'en a pas le droit.

M. Collette: Ce n'est pas ce qu'on dit à la page 44. Vous parlez de modifier le rôle de la monarchie.

M. Mair: Si vous lisez le mémoire au complet, vous allez vous rendre compte que mon deuxième argument est tout aussi justifiable. D'abord, le gouvernement fédéral n'a pas le droit de toucher à l'institution qu'est la monarchie, et ce qu'il entend faire par ce projet de loi c'est modifier vraiment le rôle de la monarchie. Par exemple, alors que la prérogative royale dévolue au lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique lui

[Texte]

evolves directly from our monarch, Queen Elizabeth, under this new bill it would come from the Governor General. And the Governor General is an institution of the Parliament of Canada, and that is a very great difference. While I am sure it would never happen, and I impugn no motives and make no suggestions, it would leave it open to the Parliament of Canada at a later date to change the Governor General, to change the Lieutenant Governor, and to change the role, and to deny the Province of British Columbia or any other province the prerogative rights of the Lieutenant Governor that they now enjoy. So I think there are two things that I must say, first of all that the Government of Canada has no right to do what it is doing and, secondly, even if it did have the right it is indeed changing the role of the monarchy despite the fact that it says it is not.

On the question of the spending power, if I may, Mr. Chairman, I would like the Deputy Minister, Mr. Smith, to deal with that, if that is agreeable. He probably can do a better job of all of this than I can, but he certainly can in that regard.

I would like to just quickly deal with the question of the Supreme Court of Canada confirmation. We do not quite agree entirely with Bill C-60 because C-60 sets out a rather complicated procedure which really can work in a very unfortunate way. For example, the Minister of Justice could come to the Attorney General of British Columbia and say: I think that Rafe Mair should be a judge in the Supreme Court of Canada, and the Attorney General could say: No possible way, he is a turkey and for goodness sake do not have him. They could then propose two people who are even worse in the eyes of the Attorney General and then, through a complicated arbitration proceeding, the person that he dislikes the least, namely me, would be the person who would go on to the Supreme Court of Canada. We go one step further and say let the provinces and the regions, through their power of the restructured Senate, have a final say on that so that the Attorney General of British Columbia can go to his colleagues across Canada and say, "Look, the Province of British Columbia is being victimized by a turkey from Victoria and the Supreme Court of Canada and we would like to do something about it." So it is a small thing, sir, but I think we should go one step further and say: Let us have that one final safeguard.

Let us go back to the Supreme Court of Canada judges. And let me make it clear, as I tried to in this paper. I do not impugn the motives of any of the Supreme Court of Canada judges. I do not challenge their integrity. I do nothing of the sort. But what I say to you, sir, is that if you and I were involved in a lawsuit and we were appearing in front of your brother he might be the fairest person in the world and he might be considered by all people to be the best judge that God ever created, and yet I would never feel that I was going to get justice. That is the whole point. It is the appearance of justice. And it is very difficult to have justice appear to be done to provinces who are challenging the constitutional validity of legislation and things of that sort when the judges

[Traduction]

est déléguée directement par notre monarque, la Reine Elizabeth, d'après ce bill, la prérogative lui serait accordée par le gouverneur général. Comme le gouverneur général est une institution du Parlement du Canada, c'est une toute autre histoire. Je sais bien que rien ne risquerait de se produire, et je ne veux surtout pas leur prêter des motifs particuliers ni laisser entendre quoi que ce soit, mais le Parlement du Canada aurait tout de même la possibilité de changer plus tard le rôle du gouverneur général, le rôle du lieutenant-gouverneur, et donc refuser à la Colombie-Britannique ou à n'importe quelle autre province les droits et prérogatives actuels du lieutenant-gouverneur. J'en arrive alors à deux conclusions: le gouvernement du Canada n'a pas le droit de faire ce qu'il se propose de faire, et même s'il en avait le droit, il est en train de modifier réellement le rôle de la monarchie malgré qu'il prétende le contraire.

Quant aux dépenses, j'aimerais que le sous-ministre, M. Smith, vous en parle si vous le voulez bien. Il s'en tirera probablement bien mieux que moi.

Mais rapidement, j'aimerais vous parler de la confirmation de la Cour suprême du Canada. Nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec les dispositions du Bill C-60 car elles prévoient une procédure assez compliquée qui pourrait entraîner des conséquences malheureuses. Par exemple, le ministre de la Justice pourrait aborder le procureur général de la Colombie-Britannique avec la suggestion que, par exemple, Rafe Mair soit nommé juge à la Cour suprême du Canada, ce à quoi le procureur général pourrait répondre: «Impossible, c'est une poire, ne le nommez surtout pas». Sur ce, ils pourraient choisir deux candidats encore pires aux yeux du procureur général et, grâce à une procédure d'arbitrage assez complexe, arriver à faire nommer la personne qu'il déteste le moins, c'est-à-dire moi. Nous suggérons donc qu'on aille jusqu'au bout et qu'on laisse les provinces et les régions exercer les pouvoirs nouveaux que leur donne la restructuration du Sénat et donc nommer elles-mêmes les juges. Ainsi, le procureur général de la Colombie-Britannique ne serait plus obligé de faire appel à ses homologues des autres provinces pour qu'on se débarrasse de la poire de Victoria qui, de son siège à la Cour suprême, cause du tort à la Colombie-Britannique. C'est peut-être bien peu de choses mais nous devrions tout de même oser accorder cette dernière garantie.

Mais revenons-en aux juges de la Cour suprême du Canada. J'essaierai d'être aussi clair que dans le mémoire. Je ne critique pas les motifs des juges de la Cour suprême; je ne veux pas non plus mettre leur intégrité en doute. Par contre, si vous et moi avions une affaire devant les tribunaux, l'un contre l'autre, et que nous devions nous présenter devant votre frère, même si on le considérait comme le meilleur juge depuis la création et comme le plus équitable du monde, je ne me sentirais pas du tout rassuré. Il faut toujours qu'on ait l'impression que justice a été faite. C'est bien difficile à croire pour les provinces qui contestent la constitutionnalité de cette loi devant des juges nommés par l'une des parties au litige. Que ces juges rendent un jugement vraiment sensé et équitable,

[Text]

appointed to hear the case are there because of appointment by one of the parties to the dispute. Now whether or not they come down with eminently sensible and fair decisions is neither here nor there. The question is whether or not that is a proper process to select arbitrators of a dispute. And I would suggest, sir, if it were a simple case of arbitration, that any court in the land would throw it out as being obviously and patently unfair. So what is unfair for the very least of arbitration proceedings should surely ought to be unfair when we are talking about the Supreme Court of Canada.

In the question as to whether or not members from British Columbia represent the regional interest reflected by the Government of British Columbia, with great deference I say that they do not. They do to some degree, of course, and they try very hard to do so. But that is not their mandate. Mr. Lee's mandates of course, is to be a fair representative from the Province of British Columbia, but Vancouver East is his direct mandate. His second mandate, and I mean this in the kindest possible way, is to the party to which he belongs and the party discipline to which he adheres. There are a number of other things that Mr. Whittaker and Mr. Lee and so on must adhere to, and if the Province of British Columbia were to go to the Liberal caucus, the Conservative caucus, the NDP caucus or a combination of all of them and say: Look, here is our problem, we insist that you take that back to central Canada, to Ottawa, and do something about it, they would have to say: Well, yes, as soon as I have solved this problem, that problem and the other problem, in terms of priorities, I will then deal with that, because that is not their mandate. As I say, it implies nothing adverse towards these gentlemen but it does say that the system is missing something, and that is the whole point of our paper. It is not the people involved, it is that the system is missing something.

• 1530

To say that Alberta may have complaints where we do not, if that argument holds true, sir, really it supports my argument because if the system breaks down in any area of the country then the system must be amended. Even if British Columbia has been well served, and I do not think it has, by its regional representation in the centre the fact that one province has not or one area has not is sufficient reason for us to examine the system.

Before I turn it over to Mr. Smith may I just add that if fairness in representation in the Senate is six senators, however able they may be, not of our choosing but of the choosing of somebody else, out of 108 for a province that represents 13 or 14 per cent of the nation, is fair play then somehow you and I have a basic difference of opinion on definition.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Smith.

Mr. Collette: Mr. Chairman, I must say that I have to leave and I do apologize, but I will read the Deputy Minister's answer in the appendix. Thank you very much.

Mr. Smith: I would like to respond to the hon. member's question concerning the spending power and whether what is

[Translation]

cela n'a rien à voir. La question est de savoir si les juges d'un litige ont été choisis équitablement ou non. S'il s'agissait d'un simple arbitrage, n'importe quel tribunal rejetterait la cause étant donné l'injustice flagrante. Ce qui est donc injuste dans les causes d'arbitrage devrait être injuste à la Cour suprême du Canada.

Quant à savoir si les députés de la Colombie-Britannique reflètent les intérêts du gouvernement de cette province, je vous répondrai bien respectueusement par la négative. Ils s'efforcent bien entendu d'être représentatifs dans une certaine mesure, mais ce n'est pas là leur mandat. Le mandat de M. Lee l'oblige à représenter plus ou moins la Colombie-Britannique, mais d'abord et avant tout Vancouver-Est. Son autre devoir, et je ne veux surtout pas vous offusquer, c'est envers son parti aux politiques auquel il doit se plier. Il y a bien d'autres choses encore auxquelles M. Whittaker et M. Lee et d'autres doivent se plier. Si le gouvernement de la Colombie-Britannique devait être représenté au caucus libéral, au caucus conservateur, au caucus NDP, pour exposer des problèmes, afin qu'à Ottawa, dans le centre du Canada, on y fasse quelque chose, il se ferait répondre que bien d'autres problèmes sont plus urgents que ceux-là et il ne pourrait pas protester puisque ce n'est pas le mandat des députés fédéraux. Je le répète, ce n'est pas une attaque personnelle contre ces messieurs; cela signifie tout simplement que quelque chose cloche dans notre système. C'est d'ailleurs la raison d'être de notre mémoire. Ce n'est pas à cause des gens en place, c'est à cause du système même.

Peut-être le gouvernement de l'Alberta a-t-il des plaintes différentes des nôtres, mais cela vient tout simplement renforcer mon argument puisque si le système n'est pas efficace dans une seule des régions du pays, il faut le modifier de toute façon. Même si la Colombie-Britannique a toujours été bien représentée par ses députés fédéraux, le fait qu'une seule province, ou une seule région ne soit pas satisfaite suffit à justifier la révision du système.

Avant de céder la parole à M. Smith, j'aimerais ajouter que si 6 sénateurs pour nous correspond à une représentation équitable, même s'ils sont très compétents, ils n'ont pas été choisis par nous et ils font partie d'une institution qui en compte 108; nous comptons tout de même 13 ou 14 p. 100 de la population du Canada. Si pour vous c'est une représentation équitable, vous et moi ne nous entendons pas du tout sur la définition.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Smith.

M. Collette: Monsieur le président, je dois malheureusement partir, je m'en excuse. Je lirai la réponse du sous-ministre dans le procès-verbal. Merci beaucoup.

M. Smith: J'aimerais répondre à la question du député au sujet du pouvoir de dépense. Il se demande si ce que suggère la

[Texte]

proposed in the British Columbia submission about the spending power is somehow in violation with the hard fought battle which Parliament many centuries ago fought and won over the control of the purse.

I think I might answer first by going back to 1968, when the subject of the spending power of Parliament was very much before the constitutional conference that extended from 1968 to 1971. Indeed the Parliament of Canada made a proposal at that time that the spending power of Parliament would, in future, only be exercised if there had been a determination of what was called in that paper "a national consensus". The formula in that paper for arriving at a national consensus was that there needed to be an affirmative vote of a certain number of the legislatures of the provinces having a certain percentage of the population of Canada. So that was what the federal government proposed in 1968. They were prepared to share the use of the spending power, even to the extent of allowing approval to be forthcoming from the legislatures of the provinces by that kind of a formula.

What our proposal today suggests is that the use of the spending power or the approval over its use not be taken away from the federal Parliament and given to the legislatures, as was previously proposed by the federal government, but that within the federal Parliament itself, through a reconstituted Upper House, that determination be made as to whether a national consensus existed. In fact a great deal of the underlying rationale for British Columbia's proposal on a revised Upper House is that instead of having to devise a range of different formula to determine national consensus, whether it be a formula for amending the constitution, requiring so many legislatures, or whether it be a formula to determine a national consensus in a spending situation, or whatever, the reconstituted Upper House can be the mechanism in which all of these issues can be addressed and in which the national consensus can be determined as a result of a vote in the Upper House. Of course that presupposes that the Upper House be comprised of true representatives of the provincial governments of the day. I hope that answers the member's question.

• 1535

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think Mr. Mair has a final comment.

Mr. Mair: There was one further question raised; Mr. Chairman, I am sorry, my notes were not good enough buzz words for me. I think the first question that was asked concerned the question of language rights. If I understand the import of the question, it was whether or not language rights were going to be a regional concern and not a national concern. I think my answer would have to be framed in this fashion. We can sort of fool around with words and terminologies and so on; the point British Columbia makes is that a minuscule part of our population are Francophones. Notwithstanding that, we have made some substantial strides towards trying to create education in French.

If I may, Mr. Chairman, I am going to give you a bit of background on just what we have done in that regard. Our question on that basis and the basis of the uneven distribution

[Traduction]

Colombie-Britannique dans son mémoire n'irait pas à l'encontre de ce que le Parlement a gagné de peine et de misère il y a plusieurs siècles.

Revenons-en à 1968. Au cours de la conférence constitutionnelle qui s'est tenue de 1968 à 1971, on a longuement discuté du pouvoir de dépense du Parlement. À l'époque, le Parlement du Canada avait proposé que ce pouvoir soit exercé à l'avenir seulement après avoir obtenu ce qu'on appelait dans le document «un consensus national». La formule conçue afin d'y parvenir était bien simple: il suffirait d'obtenir un vote affirmatif de la plupart des législatures provinciales représentant un pourcentage donné de la population canadienne. Voilà ce qu'a proposé le gouvernement fédéral en 1968. Il était prêt à partager avec les provinces le pouvoir de dépense, et même à aller jusqu'à attendre l'autorisation des assemblées législatives.

Ce que nous proposons maintenant, c'est que l'exercice du pouvoir de dépense du Parlement fédéral ne lui soit pas retiré pour être dévolu aux assemblées législatives, comme l'avait proposé le gouvernement fédéral, mais plutôt qu'on reconstitue une chambre haute fédérale chargée de déterminer s'il y a un consensus national ou non. D'ailleurs, la raison pour laquelle la Colombie-Britannique propose une chambre haute revue et corrigée, c'est qu'au lieu de chercher une formule permettant de déterminer le consensus national, soit pour modifier la constitution, soit pour autoriser une dépense quelconque, la nouvelle chambre haute étudierait toutes les questions qu'on lui renvoie puis passerait à un vote qui tiendrait lieu de consultation pour déterminer s'il y a un consensus national. Cela suppose donc une chambre haute formée de représentants véritables des gouvernements provinciaux au pouvoir. J'espère avoir répondu à la question du député.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que M. Mair a un dernier commentaire à faire.

M. Mair: Une autre question avait été posée mais, malheureusement, monsieur le président, mes notes ne sont pas assez précises. Tout d'abord, il s'agissait de la question des droits linguistiques, et on me demandait si ces droits allaient devenir un problème régional, contrairement à un problème national. Je vais formuler ma réponse de la façon suivante. On peut essayer de jongler avec des mots et des terminologies mais le fait est que la population francophone de Colombie-Britannique est très minime. Néanmoins, nous avons fait des progrès très importants pour assurer l'enseignement en français.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais vous rappeler brièvement ce que nous avons fait à cet égard. Étant donné la répartition inégale des francophones au

[Text]

of Francophones in Canada is whether or not you legislate a problem, which to this point is relatively localized, on a national basis despite the fact that you are going to touch areas with that legislation where it is really inappropriate. On the other hand, British Columbia has suggested to leave it to the provinces along with a statement of principle, of course, in the constitution, to respond to these needs if, as and when they arise.

Perhaps I will leave the direct answer to the language question and what we have done to a moment later, but I would just say that British Columbia, considering the number of francophones who live within our borders, has made enormous strides towards education in the French language at all levels of public education. If I could just read this one particular phrase which, I think, may interest the panel.

On August 9, 1977, the Minister of Education in British Columbia, Dr. McGeer, announced, as part of the changes in the core curriculum in the province, that the policy of the provincial government is to make it possible for parents to have a choice of either official language as the language of instruction for their children, regardless of their language background.

The minimum requirements for education in the French language, at the risk of being redundant, are minimal; I think they are 10 people per school district, not who are Francophones, but who desire to have their children taught in French. So I think, first of all, the whole question of ensuring language rights can be done, not by legislation in areas where it is not going to be effective, but in statements of general principles allowing those areas to pass legislation to meet the needs as they arise. If you need any evidence of our good faith in that regard, I merely put to you the education policy of the Province of British Columbia.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Mair. Mr. Whittaker.

Mr. Whittaker: Thank you, Mr. Chairman. I am very pleased to see the Province of British Columbia here today testifying before this Committee. I have said before that what we really have to do is to make a constitution for the people of Canada, not to have to remake the people of Canada for a constitution. It is only by the provinces, such as yourself, coming and testifying in public before a Committee such as this that we can really get the feeling of the governments across Canada. I am certainly pleased to see that my own province is the first one to have come.

Now, in listening very carefully to Mr. Lalonde in the opening days of this Committee, he seemed to me to be making a case that we had to have a constitution to keep Quebec in Canada or in fact to keep Canada together. This seemed to be the case that he was presenting. We know that there has been a timetable set out; that all these sort of things should be done by July 1 and that we should have a constitution in place. It would appear that Bill C-60 was hurriedly put together and put before the House of Commons to do this sort of thing. I would like to ask you, sir, if you think that changing

[Translation]

Canada, la question est de savoir si l'on peut régler, par une loi fédérale, un problème qui est relativement localisé; de plus, une telle loi abordera forcément des domaines qui ne relèvent pas de la juridiction du fédéral. Par ailleurs, la Colombie-Britannique estime que ce problème devrait être réglé par les provinces, et que la Constitution devrait contenir une déclaration de principe selon laquelle les provinces devraient répondre aux besoins qui se posent dans ce domaine.

Je reviendrai tout à l'heure sur cette question des droits linguistiques car j'aimerais vous dire auparavant que la Colombie-Britannique a déployé de nombreux efforts pour assurer un enseignement dans la langue française, à tous les niveaux, malgré le nombre très limité de francophones dans notre province. Je vais vous lire une phrase qui intéressera sans doute votre comité.

Le 9 août 1977, le ministre de l'Éducation de la Colombie-Britannique, M. McGeer, a annoncé, dans le cadre de changements apportés aux programmes scolaires dans la province, que la politique du gouvernement provincial permettait dorénavant aux parents de choisir, parmi les deux langues officielles, la langue dans laquelle leurs enfants seront instruits, quel que soit leur milieu linguistique.

Les conditions d'admission à un enseignement en français sont minimales, et je ne crains pas de me répéter en affirmant cela; en effet, il faut que, dans un district scolaire, un minimum de dix personnes, pas forcément francophones, désirent faire instruire leurs enfants en français. J'estime donc que la préservation des droits linguistiques peut se faire, non pas par voie législative, mais par des déclarations de principe permettant aux provinces ou régions concernées d'adopter les lois destinées à répondre aux besoins qui se présenteront. Si vous doutez encore de notre bonne foi, à cet égard, je vous demanderai simplement de prendre connaissance de notre politique sur l'éducation.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Mair. Monsieur Whittaker.

M. Whittaker: Merci, monsieur le président. Je suis heureux que la province de Colombie-Britannique nous ait envoyé un de ses représentants aujourd'hui. Comme je l'ai déjà dit, notre tâche consiste à élaborer une constitution pour le peuple canadien, et non pas à transformer le peuple canadien pour l'adapter à une constitution. Ce n'est qu'en recevant des représentants provinciaux comme vous que notre comité pourra vraiment savoir ce que pensent les différents gouvernements du Canada. Je suis très heureux que ma province soit la première à comparaître devant ce comité.

Au début des réunions de ce comité, M. Lalonde semblait vouloir nous prouver que nous devions absolument avoir une constitution pour garder le Québec au sein du Canada ou, en d'autres termes, pour garder le Canada uni. Si je me souviens bien, tel était son argument. On nous a dit qu'un calendrier avait été fixé et que tous les préparatifs devaient être terminés d'ici le premier juillet pour qu'une nouvelle constitution puisse entrer en vigueur à cette date même. Il me semble que le bill C-60 a été préparé et présenté à la Chambre des communes de façon précipitée dans le but de respecter ces délais. Pensez-

[Texte]

the constitution is what is the real thing or the only thing that is necessary to stave off a Quebec referendum or, in fact whether it is going to be the thing that is going to keep Canada together. In fact, do you think it should be hurried up this time in order to do these very things?

• 1540

Mr. Mair: Thank you very much. Mr. Whittaker, I suppose there are as many opinions on the seriousness of the Quebec situation and the solutions to take care of it as there are people who think about it, and I do not profess to be any wiser than anybody else on that score, and I do not mean that facetiously at all. I think only time will tell how serious it is and whether we took the right measures to overcome it. I would like to say this, however, if we consider the only stumbling block to keeping our country together is that posed either by the Province of Quebec or by the government in power in that province, then we are making a very serious mistake, and we are making a fundamental mistake; we are making a mistake for which we will be truly sorry in the long pull. I do not know that I need to say any more than that, except to say there are other areas and other problems which must be addressed.

I think you should do this in a manner that differs somewhat from that the federal government has been proposing. It would seem to me that in building a constitution or in remaking a constitution what you should do is go to the various interested parts of the country and various legitimate interested groups and say let us get together and form a base and start to sort out the problems in order to reach solutions where we can and let us start to identify areas which we cannot solve to see if we can find methods by which they can be solved. We must bring ourselves together to the point where we can come up with a constitution with which we are not all necessarily satisfied but with which we can live.

We would not start by imposing a structure from the top and asking everybody to either go along with it or knock it down and, at the same time, criticize those who are knocking it down by saying well, obviously, you are all divided; the provinces always are. If the provinces are always going to be divided. If the provinces are not going to be always divided in their opinions and in their needs and in their requirements then we would not have the need for a federation in the first place. That begs the very question. I think the method of approach is, with the greatest respect to those who propose it, wrong.

I think, first, as you have identified, it, sir, it seeks to, on the face of it, identify only one major problem in the constitution of Canada—I mean that small (c) constitution—how we are made up and, second, it seems to imply that only one person or one group of people is prepared by nature of their brains and otherwise to come up with the solutions. I think those are two fundamental mistakes.

The third fundamental mistake I think is to do anything like this in an unseemly hurry. Now, I recognize that the Prime Minister of Canada can, with some degree of legitimacy, say well, after all, we have been trying to do something for 10, these many years, and we have not got it done—and I can

[Traduction]

vous, monsieur, que l'amendement de la Constitution est un exercice important en soit, ou bien que cela ne sert qu'à contrer un référendum québécois, afin de garder le Canada uni? Pensez-vous qu'on devrait précipiter tout cet exercice simplement pour contrer le référendum?

M. Mair: Monsieur Whittaker, les opinions divergent quant à la gravité de la situation au Québec et aux solutions qui s'imposent; je ne prétends pas être plus sage que les autres à cet égard, et je le dis avec le plus grand sérieux. Seul le temps nous dira si cette situation était aussi grave que nous le pensions et si nous avons pris les mesures qui s'imposaient. Toutefois, si nous nous imaginons que le seul obstacle à l'unité de notre pays est la province de Québec ou son gouvernement, nous faisons une très grave erreur, dont nous pourrions nous repentir plus tard. Je n'en dirai pas plus, si ce n'est pour vous signaler qu'il y a d'autres domaines et d'autres problèmes à prendre en considération.

A mon avis, vous devriez procéder d'une manière un peu différente de celle que propose le gouvernement fédéral. Pour élaborer ou refondre une constitution, vous devriez commencer par réunir toutes les parties intéressées afin d'identifier les problèmes existants, les solutions sur lesquelles nous sommes d'accord et celles sur lesquelles il y a des divergences. Nous devons donc essayer d'élaborer tout ensemble une constitution qui, si elle ne satisfait pas nécessairement tout le monde, sera quand même acceptable à toutes les parties.

Nous ne sommes pas d'accord avec le procédé qui consiste à imposer une structure à tout le monde et à déclarer: «C'est à prendre ou à laisser»; après, on s'étonne que ceux qui se voient imposer une telle structure la critiquent et on prétend alors qu'il est impossible de faire l'unanimité; les provinces ont toujours été divisées et elles le seront toujours. Si elles n'avaient pas des opinions et des besoins différents, nous n'aurions pas besoin d'une fédération. L'estime donc que la méthode qui a été choisie par le gouvernement fédéral n'est pas la bonne.

Par ailleurs, comme vous l'avez vous-même dit, monsieur, les propositions du gouvernement fédéral n'identifient qu'un seul problème important en ce qui concerne la composition du Canada et elles semblent impliquer qu'une seule personne, qu'un seul groupe peut, de par sa nature ou de par ses capacités, en trouver la solution. Je pense que ce sont là deux erreurs fondamentales.

La troisième erreur fondamentale consiste à procéder d'une façon aussi précipitée. Certes, le Premier ministre du Canada peut affirmer, avec raison dans une certaine mesure, qu'il essaie de faire quelque chose depuis très longtemps, mais qu'il n'y parvient pas; je comprends donc un peu son impatience

[Text]

certainly understand his impatience. I think that, in many ways, that is justified, but I do not think that you will overcome that by saying well now, look, here are two totally unrealistic timetables; you have until July 1, 1979, to accept or amend Phase One—and I have already dealt with why I think that is so closely tied in with Phase Two as to be inseparable—bearing in mind that if you can get any kind of a conference between the 11 governments in Canada going in 3- to 4-month period, you have done very well indeed. So I think that is putting an unreasonable and irrational time constraint.

I think we all must recognize that time is of the essence, but I do not think we are going to accomplish anything, if this answers your questions, sir, by putting these arbitrary and indeed symbolic, to some extent, time constraints upon the reformation of our constitution.

• 1545

Mr. Whittaker: I might say that I support the "fifth region" concept that British Columbia is asking for. I do because I have spent six years here as a member of Parliament, and the longer I spend the more I realize that there is quite a difference and the more I realize the harder it is for members of Parliament to represent the provinces as a whole, especially with the wide diversion of areas that we have to represent in our constituency and the representation that I feel has to be given to our constituents because of the distances even that they are from Ottawa, for one reason. I certainly have been saying these sort of things in the last two or three years, and I certainly support that concept very much. My feeling is that really the constituents in British Columbia are not getting the representation that they deserve here in Ottawa by the federal government, and to some degree it has been because we have not had the representation that we should have. Even today, with redistribution, we are almost 10,000 people per constituent higher than the next highest. In representation, I do not think we have had the representation in the Senate nor on the national boards, such as the CRTC. I notice that you have mentioned a few of these boards and I support very much your concept. I think though that you should put the National Energy Board high on the list of those boards that you have. I notice you do not have it. But I would think the National Energy Board should be another one that you put high on the list.

I know that the Chairman is not going to give me much more time but there was one other question that I wanted to ask now, namely on the entrenched Bill of Rights that is being proposed. It has been said here at this Committee that if we had had the entrenched Bill of Rights in the Constitution then this would have taken care of the Japanese situation that happened during World War II in British Columbia. I know that you were not directly involved or your government was not directly involved at that time, but I would like to give you the opportunity to answer in respect of that one particular area that it has been said it would cover.

[Translation]

puisque, à bien des égards, elle est justifiée. Toutefois, je ne pense pas qu'on réussira à surmonter cette difficulté en imposant tout simplement deux calendriers parfaitement irréalistes; on nous a dit qu'on avait jusqu'au premier juillet 1979 pour accepter ou modifier la phase I; or, tout ce que j'ai dit jusqu'à présent est à mon avis intimement lié à la phase II et, par conséquent, ces deux phases sont inséparables. De plus, si on réussit à organiser une conférence avec les 11 gouvernements du Canada d'ici trois ou quatre mois, ça sera déjà pas mal. J'estime donc que les délais imposés par le premier ministre sont tout à fait irrationnels.

Certes, il ne faut pas perdre de temps, mais cela ne justifie pas pour autant l'imposition de contraintes et arbitraires et même symboliques à la réforme de notre constitution.

M. Whittaker: J'aimerais ajouter que je suis tout à fait en faveur du concept de la cinquième région que préconise la Colombie-Britannique. Je suis en faveur de cela parce que j'ai passé six ans ici en tant que député, et plus le temps passe, plus je me rends compte que les choses sont très différentes, et plus je me rends compte qu'il est difficile pour les députés de représenter les provinces en tant que tout, surtout compte tenu de la grande variété de régions que nous devons représenter dans notre circonscription, compte tenu aussi de la représentation que j'estime devoir accorder à mes électeurs, étant donné les grandes distances qui les séparent d'Ottawa. Cela fait deux ou trois ans que je dis ce genre de choses et par conséquent, j'appuie certainement cette idée. J'estime en effet que les électeurs de la Colombie-Britannique ne sont pas représentés comme ils devraient l'être ici à Ottawa par le gouvernement fédéral, et cela tient dans une certaine mesure au fait que nous n'avons pas eu la représentation qui nous revient. Encore aujourd'hui malgré la redistribution, nous comptons près de 10,000 personnes de plus par circonscription qu'ailleurs. Je ne crois pas que nous soyons représentés de façon adéquate au Sénat ou au sein des commissions nationales comme le CRTC. Je remarque que vous avez mentionné quelques-uns de ces organismes et j'appuie fermement votre idée là-dessus. Je pense toutefois que vous devriez accorder la priorité à l'Office national de l'énergie sur les autres. Il ne figure pas dans le document, mais d'après moi cette commission devrait y figurer de façon prioritaire.

Je sais que le président ne m'accordera pas beaucoup plus de temps mais j'aimerais vous poser une autre question au sujet du fait qu'on propose d'inscrire dans la constitution la Déclaration canadienne des droits de la personne. On nous a dit en comité que si cette Déclaration des droits de la personne avait été inscrite dans la constitution, cela aurait empêché que ne se produisent les injustices commises entre les Japonais au cours de la Seconde guerre mondiale en Colombie-Britannique. Je sais que ni vous ni votre gouvernement n'ont pris part directement à cela, mais j'aimerais vous donner l'occasion de répondre à ce sujet.

[Texte]

Mr. Mair: Thank you, Mr. Whittaker. May I just bring to the attention of the Committee Clause 25 of the proposed bill dealing with the Charter of Rights which says, amongst other things:

Nothing in this Charter shall be held to prevent such limitations on the exercise or enjoyment of any of the individual rights and freedoms declared by this Charter as are justifiable in a free and democratic society in the interests of public safety or health, the interests of peace and security of the public, or the interests of the rights and freedoms of others, whether such limitations are imposed by law or by virtue of the construction or application of any law.

Now, I suggest to you that in the temper of the times at the end of 1941 and 1942, with Estevan Point being shelled by a submarine and all of the panic that went on the coast of British Columbia at the time I was there, the unjustified panic, the same disgraceful situation would have taken place whether or not we had a Bill of Rights. I do not wish to become more current in my views as to where disgraceful invasions of privacy have taken place under the guise of federal statutes but I suggest that they can take place regardless of bills of rights in the Constitution. And certainly the Japanese-Canadian situation on the West Coast of British Columbia would not have been cured in any measure by the Bill of Rights as envisioned by Bill C-60, in my view. Habeas corpus was suspended and so indeed would the Bill of Rights be suspended.

Mr. Whittaker: In the appointments or representation from, say, the fifth region, if you are lucky enough to ever get it, how do you visualize these appointments for the Senate and to the various boards? How do you visualize your representation for the rest of the regions, and how would you feel that you should get this representation?

Mr. Mair: I think, first of all, dealing with boards, we are talking really about a vetting process. We are talking about a consultation on members of boards and we are not talking really about a direct appointment to the board from British Columbia. I do not think British Columbia is saying to the federal government, "Look, we not only insist upon having consultation on who is on the CRTC but we are also insisting on so and so being that person." I do not think we are saying that at all, we are saying we should have a voice in it.

• 1550

On the Senate itself, I think there are a number of possibilities. We have not been specific today for a deliberate reason, we do not want to foreclose other ideas or to suggest to this body that any of our proposals are etched in tablets of stone. One way that I might suggest to you as being a sort of compromise with the West German system would be to have the delegation from British Columbia, let us assume a 100-person Senate, a delegation of 20 being led by a member of the British Columbia government who, in matters under Section 1

[Traduction]

M. Mair: Merci, monsieur Whittaker. J'aimerais attirer l'attention du comité sur l'article 25 du projet de loi relatif à la Charte des droits, qui stipule entre autres choses:

Aucune des dispositions de la présente Charte n'exclut les restrictions à l'exercice des droits et libertés individuels qu'elle reconnaît lorsqu'elles sont justifiées dans une société libre et démocratique par la santé, la sécurité et la paix publiques ou l'exercice des droits et libertés individuels, que ces restrictions soient expresses ou qu'elles résultent de l'interprétation ou de l'application de la loi.

Je suis d'avis que, dans le climat qui régnait à la fin de 1941 et au début de 1942 alors que la pointe Estevan était torpillée par un sous-marin et qu'on était en proie à une panique injustifiée sur le littoral de la Colombie-Britannique au moment où j'y étais, la même situation déshonorante se serait produite, que nous ayons ou non été protégés par une charte des droits de la personne. Je ne désire pas me prononcer au sujet des cas d'ingérence dans la vie privée qui ont eu lieu en vertu de statuts fédéraux, mais je suis d'avis que ces empiètements peuvent survenir malgré la consécration dans la constitution d'une charte des droits de la personne. Et il est certain que la situation qu'ont connue les Canadiens d'origine japonaise sur la côte ouest de la Colombie-Britannique n'aurait aucunement été améliorée par une déclaration des droits de la personne telle que l'envisage le bill C-60, d'après moi. On a alors suspendu l'application de l'Habeas corpus et on ferait certainement de même avec la Charte des droits de la personne.

M. Whittaker: J'aimerais maintenant savoir, dans l'éventualité où vous obtiendrez ce pouvoir de faire des nominations de la part de la cinquième région, comment vous concevez ces nominations au Sénat et aux diverses commissions? Quel est votre avis sur votre représentation, et sur celle des autres régions et comment estimez-vous qu'il faudrait obtenir cela?

M. Mair: En premier lieu, au sujet des commissions, ce dont nous parlons réellement, c'est du droit de regard. Nous entendons par là une consultation portant sur la nomination des membres des commissions et pas vraiment une nomination directe à la commission de la part de la Colombie-Britannique. Cela ne signifie pas je crois que la Colombie-Britannique dise au gouvernement fédéral que non seulement elle insiste pour qu'on la consulte lorsqu'on nomme quelqu'un au CRTC mais qu'elle insiste également pour qu'un tel soit nommé. Je ne crois pas qu'il s'agisse du tout de cela; nous affirmons que nous devrions avoir notre mot à dire dans cela.

Au sujet du Sénat lui-même, je crois qu'il existe un certain nombre de possibilités. Nous n'avons pas été précis aujourd'hui et pour de bonnes raisons; nous ne désirons pas empêcher qu'on présente d'autres idées ni ne voulons faire croire à cet organisme qu'aucune de nos propositions est rédigée une fois pour toutes. Je puis peut-être vous soumettre une espèce de compromis avec le système en vigueur en Allemagne de l'Ouest, c'est-à-dire d'avoir une délégation de la Colombie-Britannique. Supposons qu'il existe un Sénat constitué de 100

[Text]

of the powers of the Senate that is dealing directly with provincial matters, would be able and entitled and indeed obligated to cast all 20 votes along the lines that he was directed.

On the other hand, on other matters such as the vetting process, all 20 who be would made up of this particular person and other citizens of the province would of course have the right to vote as their individual consciences indicated.

That is just one way. There are other ways: they could be elected as part of the provincial election procedure; they could be appointed by the provincial government from without the government, or from within the government. There are all sorts of different ways that one could accomplish this. The danger in saying, "This way is the best way", is that I do not know what type of system you are asking me to fit the way for. I do not want to say this is the way you should select the new senators until you tell me what the new Senate is going to be like and what powers it has and how many people we have in it. That is why it is a little difficult for me to say, "Look, I think this is the we ought to go".

I do not want to take too much time, Mr. Chairman, but that leads back into the reason why it is so unwise to divide constitutional reform into segments as the federal government has done and said Phase I by July 1, 1979, Phase II by some other time, because there is such an intertwining all of these different areas.

Senator Hicks: May I have a very brief supplementary, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If it is very brief, I guess we will allow it.

Senator Hicks: What would the witness think of a similar incursion by a federal minister into the legislative process of a province?

Mr. Mair: I am glad you asked that question. I cannot speak for the government on this but I can certainly speak personally and I think my views would be shared by others of my colleagues. After watching the West German system I frankly see nothing wrong with having a speaking place for the federal government in provincial legislatures any more than I see anything wrong in a member of the House of Commons being able to speak in the Senate or vice versa.

If there is one thing I learned from watching the West German system, and I tried to indicate this earlier, it was the ways in which they have developed their methods of communication, and that is one of them. They do not have any hangup about a member of the Bundestag walking into the Bundesrat and taking his place in debate although he cannot vote; nevertheless he can articulate the view of the Lower House and vice versa.

[Translation]

personnes et une délégation de 20 personnes ayant à sa tête un membre du gouvernement de la Colombie-Britannique, lequel, pour ce qui est des questions tombant sous l'article 1 des pouvoirs attribués au Sénat—c'est-à-dire ceux qui portent directement sur les questions d'intérêt provinciale—serait habilité, en mesure et même obligé de déposer tous les 20 votes en se conformant aux directives données par la province.

Par ailleurs, concernant d'autres questions, comme par exemple le processus d'examen, cette délégation serait constituée d'une personne en particulier ainsi que d'autres citoyens de la province et ils auraient bien entendu le droit de voter selon leur conscience.

Je viens d'évoquer une voie possible entre bien d'autres. Ces délégués pourraient être élus lors des élections provinciales; ils pourraient être nommés par le gouvernement provincial, être de l'extérieur du gouvernement ou en faire partie. Il y a toutes sortes de façons de procéder pour accomplir cela là. Là où il y a un danger, c'est d'affirmer que telle façon de faire est la meilleure, car je ne sais pas quel est le genre de système auquel vous désirez que j'ouvre la voie. Je ne désire pas vous dire que telle méthode est la meilleure pour choisir les nouveaux sénateurs avant que vous me disiez ce en quoi consistera le nouveau Sénat, de quels pouvoirs il sera doté et combien de personnes en feront partie. C'est pourquoi il m'est quelque peu difficile de proposer une voie à suivre.

Je ne désire pas prendre beaucoup de temps, monsieur le président, mais cela me ramène à la raison pour laquelle il est si peu sage de séparer la réforme constitutionnelle en étapes, comme le gouvernement fédéral l'a fait; de dire la phase s'achève au 1^{er} juillet 1979, la phase 2 à un autre moment, parce que tous ces domaines sont liés les uns aux autres.

Le sénateur Hicks: Puis-je poser une très brève question supplémentaire, monsieur le président?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que nous allons vous l'accorder si elle est très brève.

Le sénateur Hicks: Quel serait l'avis du témoin sur une incursion semblable dans le processus législatif d'une province de la part d'un ministre fédéral?

M. Mair: Je suis heureux que vous posiez cette question. Je ne puis parler au nom du gouvernement à ce sujet mais je vais certainement donner mon avis personnel qui, je crois, est partagé par certains de mes collègues. Après m'être penché sur le système en vigueur en Allemagne de l'Ouest, je n'ai vraiment aucune objection à ce que le gouvernement fédéral puisse faire connaître son point de vue dans une assemblée provinciale, pas plus que je n'en ai à ce qu'un député de la Chambre des communes s'exprime au Sénat ou vice versa.

A étudier le système allemand, il y a une chose dont je me suis bien rendu compte et j'ai essayé de l'indiquer plus tôt, c'est la façon dont, dans ce pays, on a élaboré des moyens de communications et cela en constitue un. Cela ne pose aucun problème lorsqu'un membre du Bundestag se rend au Bundesrat et participe au débat bien qu'il ne puisse voter; il peut tout de même présenter le point de vue de la Chambre basse et vice versa.

[Texte]

Senator Hicks: But your minister was going to carry 20 votes with him.

Mr. Mair: Well, you have put me in the position I did not want to be in because I tried to paint a scenario under certain circumstances.

Senator Hicks: All right.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to join with those who have commended Mr. Mair and his government for being represented here. I think the usefulness of this Committee would be very much greater if the various provinces told us what were frankly their opinions and I commend this particular brief for being clear and outspoken. I do not want to imply by that I mean that I agree with all of it but I think it is a good brief, right to the point.

May I just put in one footnote about the War Measures Act for the Japanese Canadians. I do not think it was under the War Measures Act excepted from the Canadian Bill of Rights and by implication I think at the present time excepted from the operation of the Chapter of Human Rights.

On the other hand, Mr. Mair suggested that there was almost hysteria at the time. I remind him that the deportation to Japan of some Canadian citizens was authorized by Order in Council of the federal government after the war and it is possible that a bill of rights might have had some help in regard to that aspect of the matter. However perhaps that is an argument I should have with Mr. Whittaker rather than the witness; that is, if he wants to comment. He is not arguing. He need not be ashamed if he would.

• 1555

Mr. Mair: Mr. Brewin may I just make one comment. I do not argue with the fact, but may I point out that in both instances that you have indicated the same thing happened in the United States of America: both the treatment of the Japanese Americans in California and after-the-war deportation. There is a case now going before the Supreme Court of the United States of an America citizen deported to Japan after the war and they have had a bill of rights since 1789.

Mr. Brewin: Well, there was no wholesale deportation of Japanese Americans as was contemplated here and I presume they were using their Bill of Rights. However that is beside the point.

I think the real point I would like to question the witness on is that it is very clear from reading the brief that great reliance is put upon a restructured or reconstituted Senate, but I notice that there is nothing in the brief, and I had thought there might be, that deals very much with how the membership be selected. It is to be appointed, I take it, by the provincial governments. Is any thought being given to the process of election and if I might suggest that, it is not because I

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Mais le ministre que vous mentionniez devait entraîner 20 votes avec lui.

M. Mair: Eh bien, vous me mettez dans une position que je n'aime pas car j'ai tenté de proposer une hypothèse convenant à certaines circonstances.

Le sénateur Hicks: Je comprends.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais ajouter ma voix à ceux qui ont félicité M. Mair et son gouvernement d'être venus ici. Je crois que ce Comité serait beaucoup plus utile si les diverses provinces nous disaient franchement quelles sont leurs idées et je loue particulièrement ce mémoire pour sa clarté et sa franchise. Je ne veux pas par là laisser entendre que je suis d'accord avec tout ce qu'il propose mais j'estime qu'il s'agit d'un bon document et tout à fait à propos.

Puis-je ajouter une observation au sujet de la loi sur les mesures de guerre et ses répercussions sur les Canadiens d'origine japonais. Je ne crois pas que dans cette situation on ait éliminé la Déclaration canadienne des droits en vertu de la Loi des mesures de guerre et j'en déduis qu'à l'heure actuelle on pourrait se servir de cette loi pour suspendre l'application de la Charte des droits de la personne.

Par ailleurs, M. Mair rapporte qu'il existait un climat quasiment hystérique à l'époque. Je lui rappelle que la déportation au Japon de certains citoyens canadiens a été autorisée par un décret du gouvernement fédéral après la guerre et qu'il est possible que l'existence d'une Charte des droits de la personne aurait pu constituer un recours dans cette situation. C'est peut-être toutefois un argument que je devrais présenter à M. Whittaker plutôt qu'au témoin, à moins que ce dernier ne désire faire des remarques. Il ne me conteste pas. Il n'a pas besoin d'avoir honte de le faire s'il le désire.

M. Mair: Si vous le permettez, monsieur Brewin, j'aimerais faire une observation seulement. Je ne conteste pas le fait mais j'aimerais faire valoir que dans les deux cas que vous avez évoqués, la même chose s'est produite aux États-Unis: j'entends par là le traitement des Américains d'origine japonaise en Californie et la déportation qui a suivi la guerre. Il y a d'ailleurs un cas en instance devant la Cour suprême des États-Unis mettant en cause un citoyen américain déporté au Japon après la guerre: et dans ce pays il existe une charte des droits de la personne depuis 1789.

M. Brewin: Eh bien, il n'y a pas eu une déportation massive d'Américains d'origine japonaise comme celle qu'on a envisagée ici et je suppose qu'on recourait là-bas à la charge des droits de la personne. Toutefois, cela n'est pas le point essentiel.

Le sujet sur lequel j'aimerais interroger le témoin est le suivant: lorsqu'on lit le mémoire, il est clair qu'on compte beaucoup sur la refonte ou la reconstitution du Sénat, mais je n'ai rien trouvé dans ce document, alors que je m'y attendais, qui traite de la façon dont on devrait choisir les membres de cette institution. Si j'ai bien compris, ils seront nommés par les gouvernements provinciaux. Est-ce qu'on a songé à recourir à l'élection? Et si je dis cela, ce n'est pas nécessairement parce

[Text]

necessarily advocate that. I can see the difficulties of an elected Senate, but perhaps one of the reasons why the Senate cannot in the nature of things exercise very strong powers is that it is not an elected body; it is an appointed body. Has that matter been given thought to by the parties from British Columbia? Have you any comment to make on that?

Mr. Mair: Thank you very much, Mr. Brewin. Yes, I would make this comment, if I may just repeat myself a little bit. One of the difficulties that we have had in formulating a policy on the selection of Senators has been the number of scenarios that occur to us of how the Senate might be constituted over all, and the powers that might be given; that is what has made it I think not only very difficult, but I would think also unwise for us to come forward and say, "look, this is the way we think that they should be appointed", for fear that the appointment or the elected process be held out as something that is part of our policy and yet the other part not be decided.

However, I think the point you are making is the one that has been causing us a great deal of concern because the legitimacy of the appointment or election, as the case may be, is very important. The person who is in the Upper House must feel that he has a mandate; that he has a constituency and that he has responsibilities that he must live up to.

There are a number of ways that you can go and I do not offer a preference. Perhaps I am only telling you, sir, with respect, what you already know and already had thought out. You could have election of the Senators at the same time as the provincial elections from a completely different election slate; they could be made up of members of the legislature of the government party or of all parties; they could be made up, as in the West German experience, of members of the government of various provinces; it could be some kind of appointed process; it could be a combination of the two. The one thing that we cannot for the life of us understand is why the federal government, however, should play a role in this. This is a place where the provinces and the regions are selecting their representation at the Senate for certain limited purposes; it would seem to me that they are best qualified to make the judgment, whether it be through the electoral process, the appointment process or a combination of the two, on who should represent them.

Mr. Brewin: I thought that you suggested very sweeping powers not only of appointments but veto to the reconstituted Senate. Does that not suggest to one's mind the possibility of a deadlock and therefore by a deadlock one creates lack of action to deal with the problems facing the people of Canada from time to time.

Mr. Mair: Mr. Brewin, I frankly, with respect, must take issue with your suggestion that sweeping powers are proposed. I think on inspection you would see there are rather limited

[Translation]

que j'appuie cette hypothèse. J'entrevois bien les difficultés que représenterait un Sénat élu. Il se peut que l'une des raisons pour lesquelles le Sénat n'est pas en mesure d'exercer des pouvoirs très étendus vient du fait qu'il ne s'agit pas d'un organisme dont les membres sont élus; ces membres sont nommés. Est-ce qu'on a accordé quelque attention à cette question en Colombie-Britannique? Avez-vous des observations à faire là-dessus?

M. Mair: Merci beaucoup, monsieur Brewin. Si vous me permettez de me répéter, je vais faire la remarque suivante. L'une des difficultés auxquelles nous nous sommes heurtés lorsqu'il s'est agi de formuler une politique relative aux choix des sénateurs a été le nombre de possibilités de constituer un Sénat et de lui accorder des pouvoirs; c'est pour cela que notre tâche a été très difficile. Je crois qu'il aurait d'ailleurs été peu sage de notre part de nous avancer et de dire que nous avons trouvé le meilleur moyen d'effectuer les nominations car on aurait pu croire que cette façon de nommer ou d'élire les gens fait partie de notre politique alors même que le reste de la question n'aurait pas encore été débattue.

Je crois toutefois que ce que vous venez de présenter nous a beaucoup préoccupés parce que l'aspect de la légitimité de la nomination ou de l'élection, si tel est le cas, est d'une grande importance. La personne nommée à la Chambre haute doit sentir qu'elle a un mandat, qu'elle a une circonscription et des responsabilités dont elle doit s'acquitter.

Il y a plusieurs voies à suivre et je n'indiquerai pas de préférence. Je ne fais peut-être que vous présenter des choses que vous connaissez déjà et auxquelles vous avez déjà réfléchi. On pourrait tenir l'élection des sénateurs en même temps que les élections provinciales à partir d'une liste distincte de candidats; ces derniers pourraient comprendre des députés appartenant au parti ministériel ou provenant de tous les partis; ils pourraient venir comme c'est le cas en Allemagne de l'Ouest des gouvernements des diverses provinces. On pourrait suivre une espèce de processus de nomination; on pourrait aussi combiner les deux processus. La seule chose que nous ne pouvons aucunement comprendre, c'est pourquoi le gouvernement fédéral aurait à jouer un rôle dans cette question. Il s'agit bien d'une circonstance où les provinces et les régions choisissent leurs représentants au Sénat afin d'atteindre certains objectifs restreints; il me semble que ce sont ces instances qui sont les mieux habilitées à porter ces jugements, à savoir s'il faut emprunter la voie électorale, le processus de nomination ou une combinaison des deux lorsqu'il s'agit de décider qui doit les représenter.

M. Brewin: Je croyais que vous proposiez des pouvoirs très étendus, non seulement de nomination, mais de veto au Sénat refondu. Cela ne fait-il pas penser à la possibilité d'une impasse et par conséquent une inertie lorsqu'il s'agit de se pencher sur les problèmes auxquels le peuple canadien fait face de temps à autre?

M. Mair: Monsieur Brewin, malgré le respect que je vous dois, je ne peux être d'accord avec votre affirmation d'après laquelle nous proposons des pouvoirs très étendus. Lorsqu'on

[Texte]

powers that we propose, very limited indeed. The second point I would make is that once again, if the experience of other nations is a guide, and I suggest that it ought to be, the very presence of these powers usually discourages the problem from arising in the first place. Despite a lot of evidence to the contrary, I do not think really we are as combative by nature as people like to think we are. I think we search for solutions before we have the confrontation, and I think that the availability of a good arena for that confrontation will often give rise to settlement in the same way that the courtroom often gives rise to the settlement of a low-suit.

Mr. Brewin: You do not think that the recent series of provincial elections we have had might produce a rather contrary body? You think it is going to be very reasonable and agree with the federal government.

Mr. Mair: I should hope that it would not be reasonable and I should hope it would not be overly agreeable, sir, and I present myself from making any comparisons which might prove the point.

Mr. Brewin: But you do not see any fear or what I would call a deadlock from having two bodies each with equal legitimacy, shall we presume for the moment, conflicting with each other within the federal government system?

Mr. Mair: By reason of the roles we would call upon the Upper House to play, my answer is an unqualified no, sir.

Mr. Brewin: Thank you. If I may move to something else, you deal with the question of the Charter of Human Rights and you express in rather guarded language a preference for ordinary legislative action as against an entrenched constitutional bill of rights, and I would like you to comment on and say what you will about the three things that I see where a constitutional entrenched charter has advantages.

First of all, it seems to me that it would have authority over all legislative bodies, whereas if you conferred on what you call ordinary legislative action, it can be changed by the legislatures in question whenever they see fit to do so, whereas something enshrined in the constitution can, of course, be changed but only by process of amendment and does not lend itself to being rushed through; secondly, that in the protection of human rights, is it not valuable to have it enunciated clearly that these are primary or fundamental rights and thereby enshrine them in the constitution? And lastly, from an educational point of view as to the basis of our federation, you can either put something in the constitution, which is a comparatively small document, summarizing the basic concepts that underlie the constitution, or you can put it in an ordinary statute, and I am sure British Columbia is just about as prolific as we are. I sometimes think it may be the fault of some of our public servants, not ourselves so much, but we produce immense volumes of legislation in which a bill of rights is apt to be lost as just an ordinary piece of legislation. And from an educational point of view, it is true that it is there and can be referred to, but a constitutional reference to

[Traduction]

étude le document de près, on se rend compte que nous proposons des pouvoirs plutôt limités, très limités même. Deuxièmement, si nous pouvons nous inspirer de l'expérience d'autres pays, et je crois que nous devrions le faire, la présence même de ces pouvoirs empêche en général que la difficulté ne se produise. Malgré de nombreux faits qui attestent du contraire, je ne crois pas que nous soyons aussi combattifs comme peuple que les gens veulent le croire. J'estime que nous recherchons des solutions avant d'en arriver à une confrontation et je suis d'avis que la présence d'une bonne tribune qui permette à la confrontation d'avoir lieu engendrera souvent la solution de la même façon que le tribunal permet souvent de régler des poursuites.

M. Mair: Vous ne croyez pas que les récentes élections provinciales puissent créer une institution plutôt rétive? Vous croyez qu'elle sera très raisonnable et d'accord avec le gouvernement fédéral?

M. Mair: J'espère bien qu'elle ne sera pas raisonnable et pas trop agréable aux désirs du gouvernement fédéral, monsieur, et je m'interdis d'établir des comparaisons qui puissent prouver cela.

M. Brewin: Vous ne craignez donc pas ce que j'appelle une impasse découlant du fait qu'il existerait deux corps constitués ayant tous les deux la même légitimité, enfin supposons cela pour le moment, et qui pourraient être en conflit au sein du système fédéral?

M. Mair: En raison du rôle que nous conférerions à la Chambre haute, ma réponse est non, sans hésitation, monsieur.

M. Brewin: Merci. Si vous me permettez de passer à autre chose maintenant, vous abordez la question d'une charte des droits de la personne et indiquez prudemment votre préférence pour le recours à des mesures législatives courantes par opposition à une loi inscrite dans la constitution; j'aimerais donc que vous fussiez des remarques au sujet des trois aspects qui, d'après moi, militent en faveur de l'adoption d'une charte inscrite dans la constitution.

En premier lieu, il me semble que cette constitution aurait préséance sur tous les autres corps législatifs, alors que si on passe par ce que vous appelez le processus législatif ordinaire, ces droits peuvent être modifiés ou changés par les assemblées législatives lorsqu'elles estiment cela nécessaire alors que lorsque quelque chose est inscrit dans la constitution, il faut passer par le processus d'amendement constitutionnel lorsqu'on veut le modifier et cela ne se fait pas rapidement. Deuxièmement, pour ce qui est des droits de la personne, n'est-il pas important d'exprimer clairement tout le prix qu'on accorde à ces droits fondamentaux et partant de les consacrer dans une constitution? En dernier lieu, j'aimerais parler de la valeur «éducative» d'inscrire quelque chose dans la constitution, qui constitue un document relativement court, résumant les idées fondamentales qui sous-tendent la constitution ou on peut le faire figurer dans un statut ordinaire, et je suis certain que la Colombie-Britannique est à peu près aussi prolifique que nous le sommes. Je crois parfois que certains de nos fonctionnaires sont responsables de cela et pas nous-mêmes, mais nous produisons des tonnes de lois dans lesquelles une loi relative aux droits de la personne serait noyée comme n'importe quelle autre loi ordi-

[Text]

fundamental rights, it would seem to me, would have a much better educational effect, be more manageable, and it could be taken as something fundamental to the thinking of Canadians much more than what you call ordinary legislative action. I am saying this, hoping to be persuasive, because your own attitude in this was so open and broad-minded that I did not feel that you oppose what I am saying, but I would like to get your comments on these apparent advantages on a constitutionally entrenched declaration of fundamental rights.

• 1605

Mr. Mair: Thank you, Mr. Brewin. If I may just briefly deal with the last point that you made, which I think is an excellent one, the educational value of bills of rights, I do not think anybody can underestimate that value. I would only say, however, that the British Bill of Rights and the present Canadian Bill of Rights, two of which are not entrenched but have great educational value, as has the Charter of Human Freedoms, the Atlantic Declaration and a number of others, I think, have done a great deal to underscore the basic human freedoms which we in democratic societies hold dear. The over-all question of a charter of rights, however, I think is in danger of degenerating into an obtuse argument where those who are in favour of an entrenched bill of rights are seen as those who favour human rights and those who are against the entrenchment are seen as being against the rights themselves, and that would be a most unfair light in which to cast, I think, this argument because that is not what the argument is all about. And at this point British Columbia is not adopting either side of it. We are trying to articulate the problem and see whether we can come up with some answers. But I think those who would oppose the entrenchment of a bill of rights are every bit as much in favour of the rights and securing them as those who would entrench the bill. The question is really whether or not the authority over human rights should be given to the courts to pass judgment on from time to time or whether it should be left to Parliament and Parliament should remain supreme. I think there is a lot to be said on both sides; I really and truly do. And I think if you look at the Supreme Court of the United States and look at the Brown Case in 1954, Chief Justice Warren, I am sure to the great surprise of the President who appointed him, did something that was long overdue. He insisted that the schools be desegregated, and that was something that Congress was totally unable to cope with and certainly the President was unable to do constitutionally. But they did it. And that was a good thing, and those who would entrench a bill of rights could justifiably point to that as being one of the allmarks of judicial interference. On the other hand, I am sure Mr. Dred Scott, upon finding out that he was to remain a slave for life, because he was subject to the personal property rights of the American Bill of Rights, must have been somewhat less enthusiastic about the judicial intervention as being a protector of rights. So I think that is where the argument is, and that is what we must grapple with. If you

[Translation]

naire. Il est vrai que par rapport à des fins d'éducation, la loi existe et on peut s'y reporter mais il me semble que le fait de se reporter à un document constitutionnel pour connaître les droits fondamentaux aurait beaucoup plus de retentissement sur le plan éducation, serait plus facile et pourrait devenir quelque chose de fondamental pour les Canadiens, beaucoup plus que ce que vous appelez le recours à une mesure législative ordinaire. Je voudrais être persuasif. En effet, vous avez fait preuve d'une telle largesse d'esprit que j'étais certain que vous ne seriez pas en désaccord avec moi. Néanmoins, j'aimerais connaître vos commentaires sur les avantages apparents que comporte l'intégration à la Constitution de la Déclaration des Droits fondamentaux.

M. Mair: Merci, monsieur Brewin. J'aimerais rapidement revenir sur votre dernier argument qui me semble excellent. En effet, personne ne peut sous-estimer la valeur d'exemple d'une déclaration des droits. Cependant, je dirais que la Déclaration britannique des Droits ainsi que la présente Déclaration canadienne des Droits, qui ne sont pas inscrites dans la Constitution mais ont néanmoins une grande valeur instructive, comme c'est d'ailleurs le cas de la Charte des libertés humaines, la Charte de l'Atlantique et un grand nombre d'autres, ont largement contribué à mettre en lumière les libertés humaines fondamentales chères à toute société démocratique. La question de l'intégration de la Charte des Droits à la Constitution comporte néanmoins un danger: celui de dégénérer en un argument fallacieux, selon lequel ceux qui se diraient en faveur de l'intégration de la Déclaration des Droits seraient considérés comme les défenseurs des droits de l'Homme, tandis que ceux qui sont contre son intégration seraient considérés comme opposés à l'établissement même de ces droits. Cela serait particulièrement injuste étant donné qu'il n'est absolument pas question de cela. La Colombie-Britannique n'a pas encore opté pour l'une ou l'autre option. Nous nous efforçons de définir le problème et de trouver des réponses. Et je crois que sont des défenseurs des droits de l'Homme tout aussi bien les partisans que les opposants de l'intégration. La vraie question consiste à se demander si les cours devraient être habilitées à prononcer de temps en temps des jugements au sujet des droits de l'Homme, ou encore si le Parlement devrait demeurer l'instance suprême en la matière. Dans les deux cas, il y a beaucoup de choses à dire. Si nous prenons le cas de la Cour suprême des États-Unis et en particulier l'affaire Brown en 1954, il est évident que, à la grande surprise du président qui l'avait nommé, le juge en chef Warren a pris une initiative qui s'imposait. Il a insisté pour qu'on lutte contre la ségrégation dans les écoles: voilà un domaine où le Congrès était tout à fait incompétent, et il est certain que le président n'aurait pas pu prendre une mesure similaire dans le cadre de la Constitution. Mais ils l'ont fait et c'est une bonne chose. Les partisans de l'intégration de la Déclaration des Droits à la Constitution peuvent faire valoir à juste titre que c'est là un cas parfait d'intervention dans le domaine judiciaire. D'autre part, je suis certain que lorsque M. Dred Scott a découvert qu'il devrait rester esclave toute sa vie, en raison des droits à la propriété prévus par la Déclaration américaine des Droits, il a certaine-

[Texte]

were to say to me, Mair, we must entrench bills of rights, I could not quarrel with you, and if my friend, Senator van Roggen, on the other hand would say, no, it is wrong to entrench bills of rights because this or that happens, I would have to say, I am afraid, Senator, I also agree with you. And there it is, because there are these dangers and there are these pluses. It is a question of which side of the teeter-totter is higher than the other.

Mr. Brewin: We have to come down on one side or the other.

Mr. Mair: That is correct, sir; I quite agree. But all I ask though is that the Government of Canada and this body and those who debate it do not cast the argument so that those who oppose the entrenchment are seen as being opposed to rights, because that is not fair.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It is already passed 4.00 o'clock and I still have six names on my list and we have to adjourn at 5.00 o'clock, as you know. Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, Mr. Deputy Minister, may I add my words of appreciation for your appearing before us today and state that I am glad that you have seen this as a duty or an obligation that you should take on behalf of your government and I hope that others will see it in the same way.

There is one brief comment I want to make about your presentation in passing and that is I was glad to hear you say what you had to say about the way the government is proposing to handle the abolition of the powers of disallowance. If the government really believes it is time to abolish the powers of disallowance then I think that is a valid and a legitimate argument that should stand on its own two feet. At the same time, if it believes, truly believes in the entrenchment of a charter of human rights, including linguistic rights, then that too is a valid and legitimate proposal and it should stand on its own feet, but to try to link the one to the other in some way diminishes the value of both and is an insult to the provinces in the way that it is being done. I find the two completely irreconcilable.

• 1610

I would like some explanation of your document, page 29, article 6, where you say:

The forum for expressing the five regional votes required for constitutional amendments should be the Senate as restructured along the lines I have suggested.

I presume that would mean, on certain constitutional matters affecting federal-provincial relationships, that Quebec, Ontario and British Columbia would have a veto power in areas of joint jurisdiction. What would you see in the other two

[Traduction]

ment manifesté beaucoup moins d'enthousiasme à l'endroit de ce type d'intervention judiciaire. Voici donc les tenants et les aboutissants de cet argument. Si vous veniez me dire: «Nous devons inscrire la Déclaration des Droits dans la Constitution», je ne pourrais pas m'y opposer. Si d'autre part mon ami, le sénateur van Roggen, affirmait que pour telle ou telle raison, il ne faut pas intégrer la Déclaration des Droits à la Constitution, je serais obligé de lui dire: «Sénateur, je suis également d'accord avec vous». En effet, il y a de part et d'autre des dangers et des avantages. Il s'agit de savoir de quel côté penche la balance.

M. Brewin: De toute façon, nous devons prendre une décision.

M. Mair: C'est exact, je suis d'accord avec vous. Mais je voudrais que le gouvernement du Canada ainsi que les organismes responsables du débat sur la Constitution n'invoquent pas l'argument selon lequel ceux qui sont contre l'intégration de la Déclaration des Droits à la Constitution sont nécessairement des détracteurs des droits humains. Cela est injuste.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il est quatre heures passées et j'ai encore six noms inscrits sur ma liste. Nous devons ajourner à 5 heures, comme vous le savez. Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, monsieur le sous-ministre, je voudrais moi aussi vous remercier d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Je suis heureuse que vous ayez pris cette initiative au nom de votre gouvernement et j'espère qu'elle sera suivie.

J'aimerais faire une ou deux remarques au sujet de votre exposé. J'ai été heureuse de connaître vos opinions sur l'abolition des pouvoirs de désaveu proposée par le gouvernement. Si le gouvernement pense qu'il est temps d'abolir les pouvoirs de désaveu, j'estime que c'est là un argument valable, légitime et qui va de soi. Par ailleurs, si la proposition défend réellement la consécration par la constitution d'une charte des droits de l'homme, y compris les droits linguistiques, cela est tout à fait valable et légitime. Toutefois, en essayant de lier l'une et l'autre, on ne fait que diminuer la valeur des deux et la manière de procéder est une véritable insulte pour les provinces. A mon avis, les deux sont tout à fait inconciliables.

J'aimerais avoir quelques précisions sur une phrase de votre mémoire, à la page 29 à l'article 6, où vous dites:

La tribune permettant l'expression des cinq votes régionaux nécessaires à tout amendement constitutionnel devrait être le Sénat modifié de la façon dont nous l'avons proposé.

Cela veut sans doute dire que, sur certaines questions constitutionnelles affectant les relations fédérales-provinciales, le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique auraient un droit de veto en ce qui concerne les domaines de juridiction

[Text]

regions? Is that going to be done by some variation of the Victoria formula or ... ?

Mr. Mair: Miss MacDonald, in deference to my ever-diminishing voice and my addled brain, I am going to ask my deputy to field that one.

Mr. Smith: The thinking was that the Prairie region would be represented by two of the three Prairie provinces and the Atlantic region would be represented by two of the four, as is presently the formula in the Victoria Charter.

Senator Hicks: What do you mean by "representing"?

Miss MacDonald: You would have to get their agreement.

Mr. Mair: The veto would be two out of three in one case and two out of four in the other.

Miss MacDonald: That leads me then to the next areas that I want to come to regarding constitutional amendments. You put forward your own proposals along this line but you have not commented on the government's proposals, and there are some that are presently before us, including the use of referendum for constitutional revision. Could you tell us whether the Government of British Columbia has considered the proposals that were put forward in Mr. Lalonde's document that was presented in mid August and subsequently Mr. Lang's proposal that came out after Mr. Lalonde's proposal? Three of the constitutional amending formula that are now out in the public domain for discussion involve the use of referendum, either by the Government of Canada directly or through some exercise of regional referendum, and I would like to know whether you have any reaction to these proposals?

Mr. Mair: I will try to restrain my reaction more than I did in Regina when I heard of it at the Premiers' Conference. You would not have needed a telephone, Miss MacDonald, to have heard it, I do not think.

One can debate the use of referendum until the hot place freezes over but I suppose that our position is this, that the use of referendum ought to be a very sparing one, indeed, and certainly ought not to be used to backdoor a government which is considered for all other purposes to be the legitimate representative of the people. To say that we refuse to accept the position of the government of British Columbia is no different than saying we refuse, for some other reasons, to accept the votes of the members of Parliament from British Columbia or the Senators from British Columbia, or indeed, that we will not pay any attention to judgments of any judges in the Supreme Court of Canada from British Columbia. If you are going to carry that, you might as well carry it right down the line; where it is no longer convenient to accept the decision of legitimate people in authority, then you backdoor them with a referendum. I thought that the suggestion—and I will try to restrain my reaction—the suggestion by Mr. Lang upon his being sworn in was impertinent at the very best and ill-thought-out and ill-considered at the worst, and we reject that notion entirely. There is a role for the referendum. The Prime

[Translation]

conjointe. Que se passerait-il pour les deux autres régions? Va-t-on en arriver à une variante de la formule de Victoria ou ... ?

M. Mair: Mademoiselle MacDonald, étant donné que ma voix s'amenuise et que mon cerveau s'embrume, je vais demander à mon sous-ministre de répondre à votre question.

M. Smith: Nous pensions que la région des Prairies serait représentée par deux des trois provinces des Prairies, et que la région de l'Atlantique serait représentée par deux des quatre provinces, comme le prévoit actuellement la formule de la Charte de Victoria.

Le sénateur Hicks: Que voulez-vous dire par «représentée»?

Mlle MacDonald: Qu'il faudra obtenir leur accord.

M. Mair: Le droit de veto pourrait être exercé par deux provinces sur trois, dans un cas, et par deux provinces sur quatre, dans l'autre.

Mlle MacDonald: Cela m'amène aux questions que je voulais poser en ce qui concerne les amendements constitutionnels. Vous nous avez exposé vos propres propositions à cet égard, mais vous n'avez fait aucun commentaire sur celles du gouvernement qui nous ont été soumises, et notamment sur l'utilisation de référendums pour toute réforme constitutionnelle. J'aimerais savoir si le gouvernement de la Colombie-Britannique a étudié les propositions qui nous ont été présentées dans le document de M. Lalonde, au mois d'août dernier, ainsi que les propositions faites ultérieurement par M. Lang? Parmi les formules d'amendement constitutionnelles dont on discute actuellement, trois prévoient l'utilisation de référendums, nationaux ou régionaux, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez?

M. Mair: Je vais essayer de me modérer un peu plus que je ne l'ai fait à Régina lorsque j'ai entendu cette proposition pour la première fois, à la conférence des premiers ministres. Vous n'auriez pas eu besoin d'un téléphone, mademoiselle MacDonald, pour entendre ma réaction.

On pourrait discuter de l'utilisation de référendums pendant des années, mais le gouvernement de Colombie-Britannique estime que le recours à un tel procédé devrait être limité à des cas très précis et ne devrait certainement pas servir à renverser un gouvernement légitimement élu. Le fait de dire que l'on rejette la position du gouvernement de Colombie-Britannique revient à refuser, pour quelque raison que ce soit, le vote des députés et des sénateurs de Colombie-Britannique ou la décision des juges de la Cour suprême venant de Colombie-Britannique. Si l'on va jusqu'au bout de ce raisonnement, on peut en arriver à utiliser un référendum pour renverser un gouvernement légitimement élu mais dont les décisions ne vous plaisent pas. A mon avis, la proposition faite par M. Lang, le lendemain de son assermentation, était pour le moins impertinente, irréfléchie et inconsidérée. Nous la rejetons totalement. Un référendum a un rôle bien précis. Le premier ministre du Canada a décidé de ne pas en organiser un pour la peine capitale, par exemple, et je crois qu'il a peut-être raison. Je ne veux pas entrer dans cette discussion maintenant, mais le rôle d'un parlementaire est d'interpréter les désirs de ses commet-

[Texte]

Minister of Canada has decided that that is not, for example, in capital punishment and I think perhaps he is right. I do not want to get into that argument but the role of the parliamentarian is to interpret the wishes of his constituent in accordance with his or her own conscience. The role of the Province of British Columbia in constitutional matters is to try and do the same thing. They are legitimately constituted for that purpose and that should be the end of the matter.

• 1615

Miss MacDonald: In the question of constitutional amendment, touching on basic constitutional matters in our federalism, surely it has to be an agreement between the two levels of government. One cannot undertake anything without at least consulting and working with the other. Apart from the proposals put forward by the Minister in the booklet on the amending formula for Canada, we also have a bill before us in the House of Commons and I would like to ask again, coming back to the question of federalism, the system of federalism, the interworkings of two levels of government, we have a bill which stipulates in its objectives,

Where it appears to the Governor in Council that any question relating to the Constitution of Canada or relating to or arising out of a proposed or possible change in the Constitution of Canada is of sufficient importance to warrant obtaining the opinion of electors on that question, the Governor in Council may, by proclamation, direct that the opinion of electors be obtained on that question by putting the question to the electors of Canada or of one or more provinces specified in the proclamation at a referendum called for that purpose.

That, apart from anything else we are doing here, is a separate bill entirely before the House of Commons. If it carried it would give the Government of Canada the power to devise questions on matters of constitutional significance and put them before the people of Canada for an opinion, whether advisory or not, but when it becomes advisory, it also has certain other ramifications.

What I would like to ask you is: Was the Government of British Columbia ever consulted, not prior to the earlier legislation, Bill C-60 that we are talking about, but this Bill C-40, which deals with referenda on matters regarding the constitution?

Mr. Mair: Certainly not to my knowledge, Miss MacDonald, and I can only say this, that I have, to the knowledge of the appropriate federal government department, been responsible for constitutional affairs throughout this entire period and it has certainly never come to my attention either directly or indirectly. I think Mr. Smith has one or two comments he would like to make on the bill itself. I am sure I can say without fear of contradiction that no, the suggestion was never made to us and we were not consulted. If we had been consulted, I am sure our answer would have been as I tried to give it to you a moment ago, that the referendum may be a very useful tool in some areas and under some circumstances, but we think it ought to be very sparingly used and certainly not in this context.

[Traduction]

tants selon sa propre conscience. La Colombie-Britannique doit essayer d'en faire autant dans les domaines constitutionnels. Les gouvernements provinciaux sont légitimement constitués à cette fin, un point c'est tout.

Mlle MacDonald: En ce qui concerne l'amendement constitutionnel, il doit évidemment y avoir entente entre les deux niveaux de gouvernement. En effet, on ne peut rien entreprendre sans avoir au moins consulté et collaboré avec l'autre niveau. En plus des propositions présentées par le ministre au sujet de la formule d'amendement, la Chambre des communes a été saisie d'un projet de loi et j'aimerais en revenir à la question du fédéralisme et des relations existant entre les deux niveaux de gouvernement. Le bill C-40 stipule que ses objectifs consistent à :

s'il est d'avis qu'une question touchant la Constitution du Canada ou toute modification qu'on peut y apporter demande le point de vue des électeurs, le gouverneur en conseil peut, par proclamation, ordonner qu'elle soit soumise lors d'un référendum aux électeurs du Canada ou de toute province visée par la proclamation afin d'obtenir ce point de vue.

Ce que je viens de lire est extrait d'un autre bill qui a été déposé devant la Chambre des communes. S'il était adopté, il donnerait au gouvernement du Canada le pouvoir de formuler des questions sur des problèmes constitutionnels importants et de les soumettre au peuple du Canada, à titre consultatif ou non.

J'aimerais vous demander si le gouvernement de la Colombie-Britannique a été consulté avant la présentation de ce bill, et je veux parler non pas du bill C-60 mais du bill C-40 concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada?

M. Mair: Je ne pense pas, mademoiselle MacDonald; on ne m'a jamais consulté à ce sujet, que ce soit directement ou indirectement, et pourtant, c'est moi qui suis responsable des affaires constitutionnelles de ma province depuis un certain temps. Je crois que M. Smith a quelques remarques à faire à ce sujet. Toutefois je peux vous assurer qu'on ne nous a fait aucune proposition à cet égard et que nous n'avons jamais été consultés. Si nous l'avions été, notre réponse aurait été semblable à celle que je vous ai donnée tout à l'heure, à savoir que le référendum est un instrument très utile dans certains cas, et dans certaines circonstances, mais qu'il doit être utilisé avec parcimonie, et certainement pas dans ce contexte.

[Text]

Mr. Smith: Miss MacDonald, I think it might be of interest to the Committee to know that when the western premiers met at Yorkton quite early in this year, before Bill C-60 was introduced but after the referendum bill was introduced, they went on record as being opposed to the referendum process being used as a means to short-circuit what had been the constitutional practice up to that time. That was expressed in a communique and in a letter to the Prime Minister that followed the conference. It was not a blanket condemnation of the mechanism of a referendum per se, but it was to suggest that it was inappropriate to what constitutional practice had been over the years to use the referendum process to determine whether or not amendments to the constitution should be made.

• 1620

I think too, though, there was a recognition that the referendum bill did only go as far as obtaining an opinion, but it was felt that it was not much of a step from there to perhaps providing by an amendment to the bill at a later stage that the opinion should have some force and effect in law.

Miss MacDonald: I think that is really what concerned me when I first saw this bill introduced—the tremendous negative impact it could have, not necessarily would have, but could have on our system of federalism, the basis of which surely is an agreement between the two levels of government on amending the constitution. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Mair: Miss MacDonald, I wonder if I might just make this comment and I hope that the Committee will understand me. I am not trying to render carping criticism or be paranoid on this subject, but at both Premiers' conferences to which my colleague has referred, the western Premiers in Yorkton and the Premiers per se in Regina, we had surprise announcements without any prior consultation. It is rather interesting that they came out at the same time that news might be expected from the premiers: one the plebiscite bill in Yorkton in May of this year, I believe it was, and then Mr. Lang's suggestions on the heels of a press conference or at the time of the press conference of the Premiers meeting in Regina. That may be a curious coincidence, but I hope we do not have another coincidence next year.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Caccia.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman. Yes, I would also like to congratulate Mr. Mair for coming forward with a presentation and in particular to congratulate him on the policy approach to language teaching in B.C. as he briefly outlined to us earlier in his reply to one of the members of this Committee.

Perhaps I might start there, Mr. Chairman, by asking Mr. Mair whether not entrenching minority language rights in the constitution, as he is suggesting, in his opinion would meet the

[Translation]

M. Smith: Mademoiselle MacDonald, il vous intéressera peut-être d'apprendre que lorsque les premiers ministres de l'Ouest se sont réunis à Yorkton, au début de cette année, avant que le bill C-60 ne soit présenté mais après que le bill sur le référendum ait été déposé, ils se sont tous déclarés opposés à ce que le référendum soit utilisé pour court-circuiter la pratique constitutionnelle observée jusqu'à présent. Cette opposition des premiers ministres de l'Ouest a fait l'objet d'un communiqué et d'une lettre adressée au premier ministre à la suite de la conférence. Cette opposition ne condamnait pas le mécanisme du référendum en soi mais signifiait plutôt qu'il était inapproprié, compte tenu de la pratique constitutionnelle observée depuis de longues années, de se servir du référendum pour déterminer si des amendements devraient être apportés à la constitution.

Cependant, on a reconnu, je pense, que le projet de loi sur le référendum n'allait pas plus loin que permettre d'obtenir des opinions, mais on a pensé qu'en modifiant le projet de loi, ultérieurement, ces opinions pouvaient avoir une certaine incidence d'un point de vue juridique.

Mlle MacDonald: C'est ce qui m'a inquiétée quand on m'a présenté le bill; l'incidence négative qu'il pourrait avoir, non pas qu'il aurait nécessairement, mais qu'il pourrait avoir sur notre système fédéral, lequel est certainement fondé sur un accord entre les deux niveaux de gouvernement en ce qui concerne la réforme constitutionnelle. Monsieur le président, je vous remercie.

M. Mair: Mademoiselle MacDonald, permettez-moi de faire une remarque et j'espère que les membres du Comité me comprendront. Je ne voudrais pas toujours faire des critiques à ce sujet ou me montrer quelque peu paranoïaque, mais je dois dire que lors des deux conférences des premiers ministres auxquelles mon collègue a fait allusion, celle des premiers ministres de l'Ouest à Yorkton et celle des premiers ministres à Regina, nous avons entendu des déclarations surprenantes sans avoir été consultés auparavant. Il est intéressant de constater que ces déclarations ont été faites simultanément: d'une part en mai de cette année, je pense, l'annonce du projet de loi sur le plébiscite à Yorkton et ensuite les propositions de M. Lang après la conférence de presse ou dans le cadre de la conférence de presse qui a suivi la réunion des premiers ministres à Regina. Peut-être s'agit-il d'une curieuse coïncidence, mais j'espère qu'il n'y en aura pas d'autres de ce genre au cours de la prochaine année.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Caccia, vous avez la parole.

M. Caccia: Monsieur le président, je vous remercie. J'aimerais également féliciter M. Mair pour son exposé et j'aimerais en particulier le féliciter pour les mesures prises à l'égard de l'enseignement des langues en Colombie-Britannique, mesures auxquelles il a fait allusion précédemment dans le cadre de sa réponse à l'un des membres de notre Comité.

Monsieur le président, permettez-moi de demander d'abord à M. Mair si, en ne consacrant pas les droits linguistiques de la minorité dans la constitution, ce qu'il propose, on pourrait

[Texte]

aspirations of French-speaking Canadians throughout Canada?

Mr. Mair: I think there are a number of things that you have to define—and I do not mean to hedge—before you can really answer that question. What are we going to entrench? Are we going to entrench a general statement of principle that the country has two major languages and wherever possible and where numbers warrant, basic federal services must be provided, etc. etc. etc., or are we going to go any further. Just what are we talking about?

Mr. Caccia: Well what would you entrench?

Mr. Mair: As far as I am concerned, if you go no further than to say that there are two basic languages in Canada and that governments ought to be sensitive, putting it in the vernacular, to that fact wherever appropriate, British Columbia would live up to its obligations without any more. Naturally, being a paranoic province by definition, we are afraid that if you start entrenching further, we are not only going to get our history books in French, but we are going to get the substance written by somebody other than our own educators. I am being a little facetious now, but these are the types of things you see down the road as the camel slowly moves into the tent; it is that, that we have to concern ourselves with.

As far as a basic statement of the facts of our nation, I do not think we have any concern at all; as far as living up to the responsibility of being Canadians that it imposes, we will have no problem either and I think we have demonstrated that.

As far as the aspirations of French-speaking Canadians are concerned, I suppose I have to make my judgments based upon the people, who are spokesmen for the French-speaking people, that I have spoken to. I have spoken to a number of them lately, including the leader of the Liberal Party in Quebec and a number of others. I do not think their view of what French-Canadians require as minimum guarantees are that which many perceive those requirements to be. I think some of us in non-French-speaking Canada, those of us who are not Francophones, sometimes perceive the requirements to be much higher than they in fact are. I frankly have heard nothing from the people that I have spoken to that I would find difficult to live with as a legislator of British Columbia.

• 1625

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Mair, in your presentation you gave us a brief historical sketch up to 1866 which I found very interesting and very revealing.

My question to you would be this: why do you want to penalize Atlantic Canada for your inability to retain four distinctive parts comprising B.C. prior to 1866? If you had been able to retain those four regions you may have the

[Traduction]

répondre aux désirs des Canadiens francophones dans l'ensemble de notre pays?

M. Mair: A mon avis, il est nécessaire de définir un certain nombre d'éléments, il ne s'agit pas de chercher des faux-fuyants, avant de bien répondre à cette question. Pourquoi consacrer ces droits dans la constitution? Pourrait-on consacrer dans la constitution une déclaration de principe à caractère général selon laquelle il existe deux langues principales dans notre pays et que, quand cela est possible et quand le nombre le justifie, les services essentiels fédéraux doivent être fournis et ainsi de suite et ainsi de suite, ou bien doit-on chercher à aller plus loin? De quoi parlons-nous?

M. Caccia: Que consacreriez-vous dans la constitution?

M. Mair: Pour ma part, si vous vous contentez de dire qu'il y a deux langues principales au Canada et que les gouvernements doivent faire preuve d'une certaine sensibilité, pour utiliser la langue de tous les jours et quand cela est approprié, je dirai que la Colombie-Britannique remplira ses obligations. Bien sûr, comme par définition, nous sommes une province peuplée de paranoïaques, nous craignons que, si vous cherchez à aller plus loin, en ce qui concerne la consécration de ces droits dans la constitution, non seulement nous allons nous retrouver avec des livres d'histoire rédigés en français, mais en plus ces livres auront été rédigés par des spécialistes n'étant pas de chez nous. J'exagère à peine; ce sont là des possibilités que l'on pourrait imaginer, voici ce dont nous devons nous préoccuper.

Je ne pense pas que nous nous préoccupions de ce que l'on pourrait appeler une déclaration fondamentale des faits de notre pays; en ce qui concerne les responsabilités que nous devons assumer en tant que Canadiens, je ne pense pas que des problèmes se poseront non plus et je pense que nous l'avons démontré.

Pour ce qui est des aspirations des Canadiens francophones, je dois me fonder sur les déclarations que m'ont faites les porte-parole des francophones que j'ai pu rencontrer. Dernièrement, j'en ai rencontré plusieurs, y compris le chef du parti libéral du Québec. Je ne pense pas que ce qu'ils estiment être les garanties minimums dont ont besoin les Canadiens-français corresponde à ce que pensent beaucoup d'entre nous. Certains anglophones du Canada anglais ont parfois tendance à surestimer les exigences linguistiques. Toutes les propositions que l'on m'a faites me semblent tout à fait viables en Colombie-Britannique.

M. Caccia: Merci. Monsieur Mair, vous nous avez donné dans votre exposé un bref aperçu historique jusqu'à l'année 1866, aperçu que j'ai trouvé extrêmement intéressant et révélateur.

Je voudrais donc vous poser la question suivante: pourquoi voulez-vous pénaliser les provinces atlantiques puisque vous avez été incapable de maintenir quatre parties distinctives, y compris la Colombie-Britannique avant 1866? Si vous aviez pu

[Text]

province of the Charlotte Islands as a pendant to Prince Edward Island and you may have three different provinces within B.C. if that had been possible. But it seems rather odd that you would want to enforce, let us say, an historical development that has taken place in your part of the country upon the Maritimes. This is where I fail to follow your logic.

Mr. Mair: No, that is not true at all, sir. We do not wish to penalize anybody; we wish merely to bring British Columbia into an equal position. If you were to take the present situation, the incongruity is apparent that Prince Edward Island has 4 senators, British Columbia has 6 and Ontario has 24. These are the inequities for which we seek redress. In so doing we do not seek to pull anybody down to our level; we are much like the Montreal Canadians out there, we just like to get up to everybody else's level. We think if we could just achieve parity with the people that have the marbles then we would be fine. We do not expect them to give their marbles to us, just give us enough so we are even.

I do not think there is any suggestion of that at all. I do not mean to be glib about this either because I recognize that there are a number of historical and practical reasons why you are going to always have a certain anomalous situation in the Atlantic Provinces and particularly the Maritimes concerning three or four separate provinces in a small area. Nobody is suggesting, and British Columbia least of all, that they be forced to make changes that they do not wish to make. If there is going to be unification of that sort of thing taking place there then it would be at their will and because they want to do it, not because they are forced to.

So it is not British Columbia's intention to suggest in any way that other people do things that they do not want to do or to accept situations that they do not like. We would just like to bring ourselves frankly into the 1978 confederation scene and 1978 rules, not 1871 rules.

Mr. Caccia: Thank you. Moving on to page 14 of your brief, you would like to give the Senate an absolute veto and the members of the Senate would be provincially appointed persons. Why do you prefer to follow the route of provincial government appointments rather than appointments by the provincial legislature as prescribed in Bill C-60? And, secondly, what will you do with a good sound principle of accountability by giving such extensive veto power to appointed individuals who are not democratically elected, directly at least?

Mr. Mair: I tried to deal with that and perhaps I did so clumsily, sir, earlier. I do not think I can say we feel that the selection process ought necessarily to be appointment or necessarily elected. It would depend on so many other circumstances. As a matter of fact, you can have two combinations of both: you could have part of your delegation being strictly appointed, some strictly elected, you might even have people appointed from elected people, combining the two.

Mr. Caccia: Excuse me, but at page 14, the second line, you say:

... should be appointed by the provincial governments of the day.

[Translation]

établir ces quatre régions, nous aurions peut-être aujourd'hui une province des îles Charlotte comme nous avons celle de l'île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique serait peut-être divisée en trois provinces distinctes. Je ne comprends pas très bien pourquoi vous voudriez imposer le schéma historique du développement de la Colombie-Britannique aux provinces Maritimes. J'ai du mal à suivre votre raisonnement.

M. Mair: Non, ce n'est pas vrai du tout. Nous ne voulons pénaliser personne; nous souhaiterions que la Colombie-Britannique jouisse d'une position d'égalité. Il est évident que la situation actuelle est tout à fait incongrue: en effet, l'Île-du-Prince-Édouard a 4 sénateurs, la Colombie-Britannique 6 et l'Ontario 24. Nous demandons que de telles injustices soient redressées. Nous ne voulons abaisser personne à notre niveau; nous sommes un peu comme les Canadiens de Montréal; nous voulons être au même niveau que tout le monde. Nous voulons simplement avoir les mêmes atouts que les autres. Nous ne leur demandons pas de nous donner les leurs, nous voulons simplement avoir les mêmes...

Nous ne proposons rien de tel. Sans céder à un raisonnement spécieux, je crois qu'un grand nombre de raisons historiques et pratiques expliquent que la situation dans les provinces atlantiques sera toujours un peu anormale, et en particulier du fait que les Maritimes sont divisées en trois ou quatre provinces distinctes. Personne, et la Colombie-Britannique moins que les autres, ne suggère ici qu'il faille forcer les provinces à apporter des changements qu'elles ne souhaitent pas apporter. Au nom de l'unification, elles doivent agir de leur plein gré et non pas parce qu'elles sont forcées.

La Colombie-Britannique n'a donc nullement l'intention de forcer quiconque à accepter des situations ou à prendre des mesures contre son gré. Nous aimerions simplement jouer notre rôle au sein de la Confédération de 1978 et non pas de 1871.

M. Caccia: Merci. J'aimerais passer à la page 14 de votre mémoire. Vous voudriez que le Sénat dispose d'un droit absolu de veto et que les membres du Sénat soient nommés par l'échelon provincial. Pourquoi préférez-vous que les nominations au Sénat soient effectuées par les gouvernements provinciaux plutôt que par les législatures provinciales comme le prescrit le Bill C-60. Deuxièmement, que devient le principe de l'imputabilité, à partir du moment où le pouvoir de veto est conféré à des individus nommés et non pas démocratiquement élus?

M. Mair: J'ai essayé de répondre plus tôt à cette question mais je ne me suis peut-être pas exprimé clairement. Je ne pense pas que les sénateurs doivent nécessairement être nommés ou élus. Un grand nombre de circonstances entrent en jeu. En réalité, on peut envisager deux combinaisons: une partie des sénateurs doit être nommée et l'autre élue. Les sénateurs élus peuvent même effectuer des nominations, et ceci offre une combinaison de deux possibilités.

M. Caccia: Excusez-moi, mais à la seconde ligne de la page 14, vous dites;

«... devraient être nommés par les gouvernements provinciaux en place».

[Texte]

Mr. Mair: Yes. I think what we are trying to say there is that the responsibility for the selection of the Senate ought to be a provincial one and I agree that that puts it too narrowly. I suppose what we were addressing our minds to was the present system of federal government appointment with which we do not agree. And I think I would have to amend that to go further and say: "or by election as the case may be".

Getting back to what I said earlier, it is very, very difficult to make that...

Mr. Caccia: By election at large?

Mr. Mair: That is strictly a possibility.

• 1630

Mr. Caccia: So you consider as a possibility an upper House that would be elected across the country?

Mr. Mair: I consider it a possibility, sir, but I do not think it is a very rational one. I think you would then perhaps have two elected bodies, with the same base—if I may use the word—of power, vying for legislative authority in Central Canada. I do not think that is the purpose. I think the purpose of the Senate is to bring the influence of the regions to bear in certain limited areas, not in the same areas as the House of Commons, certain limited areas where the provinces and the regions have a legitimate concern as provinces and regions.

Mr. Caccia: I understand better now.

Now at the bottom of page 15 you, on point 6, describe the procedure whereby a suspensive veto by the Senate would after six months be the subject of a new or the same law passed by the Commons. If that were the case, what would that Senate do? Would that Senate be ignored entirely six months later?

Mr. Mair: The same practice virtually as exists today. The Senate would have had its say, the people of Canada would have had a different point of view expressed to them by one of the bodies of government for them to see, and the House of Commons, at the risk that that imposes, would pass the law again and it would be law.

Mr. Caccia: So you would have a piece of legislation that would be receiving Royal Assent that would be approved by one chamber but not by the other?

Mr. Mair: Oh, sure. After it is gone through that process, yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Caccia, your time is up. Do you want to make a concluding statement?

Mr. Caccia: May I be allowed two short questions then, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think it is the answers that are causing the problems in terms of time, not the questions.

Mr. Caccia: On page 21, on the question of the Supreme Court of Canada, point number 3, you seem to subscribe to the theory that judges must be drawn from all five regions of Canada. Now you do subscribe to the importance that the judges be independent and impartial, do you not?

[Traduction]

M. Mair: Oui. Cela signifie simplement que la sélection des sénateurs doit incomber à la province et je reconnais que cette définition est un peu étroite. Nous avions en tête le présent système des nominations par le gouvernement fédéral, système avec lequel nous ne sommes pas d'accord. Je pourrais peut-être apporter une modification et ajouter: «...ou par élection, selon les circonstances».

Pour en revenir à ce que j'ai dit plus tôt, il est très très difficile de procéder...

M. Caccia: Par le biais d'une élection générale?

M. Mair: C'est uniquement une possibilité.

M. Caccia: Vous croyez donc possible que les membres d'une chambre haute soient élus au suffrage universel?

M. Mair: Ce serait plausible, mais pas vraiment rationnel. On aurait alors deux institutions composées de membres élus, exerçant à peu de choses près le même genre de pouvoir, et luttant pour obtenir l'autorité législative au centre du Canada. Je ne crois pas que ce soit la raison d'être de la seconde chambre. Le Sénat doit plutôt faire connaître l'opinion de certaines régions dans certains secteurs donnés, différents de ceux de la Chambre des communes, pour lesquels les gouvernements provinciaux et les régions ont un intérêt tout à fait légitime.

M. Caccia: Je comprends mieux maintenant.

Au bas de la page 15, sixième paragraphe, vous décrivez une procédure d'après laquelle six mois après que le Sénat ait décrété un veto suspensif au sujet d'une loi, cette même loi ou une nouvelle serait adoptée par la Chambre des communes. Mais alors, que ferait le Sénat? Est-ce que 6 mois plus tard, on le négligerait tout à fait?

M. Mair: Mais c'est ce qu'on fait à peu de choses près aujourd'hui. Le Sénat donne son opinion, l'une des deux institutions exprime un point de vue différent que la population canadienne a le temps d'étudier et puis, malgré les risques, la Chambre des communes adopterait à nouveau cette loi qui serait aussitôt proclamée.

M. Caccia: Cette loi obtiendrait donc la sanction royale après avoir été approuvée par une seule des chambres?

M. Mair: C'est bien cela. Après avoir suivi toute la filière.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Caccia, votre temps est écoulé. Voulez-vous conclure?

M. Caccia: Pourrais-je poser encore deux petites questions, monsieur le président?

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce sont les réponses qui sont longues, monsieur Caccia, pas vos questions.

M. Caccia: A la page 21, 3^{ème} paragraphe, au sujet de la Cour suprême du Canada, vous avancez une théorie voulant que les juges soient choisis dans les 5 principales régions du Canada. Ne croyez-vous pas que les juges doivent être indépendants et impartiaux?

[Text]

Mr. Mair: Of course.

Mr. Caccia: And if they are independent and they are impartial, why do you insist on a regional origin? Do you not impugn indirectly the fact that they will not be independent and impartial unless they come from five different regions?

Mr. Mair: No, I think they will be independent and impartial as long as they are of that bent in any event, but I think they will be better equipped to make the judgment they are called upon to make if they bring to the court a background and a flavour from all parts of Canada. Now that is not to say, and I do not for one second suggest, that the court would be a tug of war between opposing regions saying, well, look, I will give you something for Alberta, tomorrow you give me something for New Brunswick. That is not the point at all. But I think, in respect of a court sitting in judgment over matters arising out of the whole of Canada, the totality of Canada and all its regions ought to be represented in that body.

Mr. Caccia: What you are saying is that assuming Ontario were not represented on the Supreme Court of Canada the quality of decision-making by that Supreme Court would be affected negatively as far as Ontario is concerned?

Mr. Mair: I think I would go further than that, sir, and say it would be impaired as far as all of Canada is concerned.

Mr. Caccia: And why?

Mr. Mair: Because the court would not be composed of people who have a background, a feel for, and carry with them a flavour of one of the largest regions of Canada. And that is not to say they are making decisions for or against that region; it is because they carry as part of their over-all experience the living in and being part of one particular region of the country. And I think there are some cases. For example, let us take one . . .

Mr. Caccia: So you are saying that really I should doubt the qualifications of the Supreme Court of Canada in judging matters at that level because it may happen that one region is not represented.

• 1635

Mr. Mair: No, I am not saying that at all, sir, and at the risk of being disagreeable, I think that is a specious argument. Let us take an example of what I am saying. There is a case that is now before them concerning property rights beneath the Georgia Straits. I think they will make a decision that is fair, reasonable and impartial, no matter who the court is composed of. I have no quarrel with that at all. I think how much more helpful it would be, however, if one of the judges on that panel was from the British Columbia region, did know where Georgia Strait was for one thing, and had lived with the situation of Vancouver Island and the mainland and so on and could explain to his colleagues and could bring to his colleagues the necessary background that counsel cannot bring, that books cannot bring, that only people who have some sort of emotional attachment can bring. So I think their ability to make that decision, while excellent now, would be that much more excellent if they had people from all of the regions on it.

[Translation]

M. Mair: Certainement.

M. Caccia: Alors, s'ils doivent être indépendants et impartiaux, pourquoi insistez-vous pour qu'ils viennent d'une région donnée? Cela ne sous-entend-il pas qu'ils peuvent être indépendants et impartiaux seulement s'ils viennent de 5 régions différentes?

M. Mair: Non, il me semble qu'on est indépendant et impartial ou qu'on ne l'est pas. Tout de même, des juges seront mieux à même de rendre des décisions s'ils ont des antécédents et des origines différentes. Cela ne veut pas dire qu'on devra jouer à qui aura le gros bout du bâton, à penser donner un petit quelque chose à l'Alberta en échange d'un petit quelque chose pour le Nouveau-Brunswick. Ce n'est pas l'idée. Mais il me semble qu'un tribunal qui doit trancher des litiges provenant de toutes les régions du Canada et même concernant l'ensemble du pays doit compter des juges de toutes les régions.

M. Caccia: Si donc, par exemple, l'Ontario n'avait pas de représentant à la Cour suprême du Canada, les jugements de cette dernière ne seraient plus aussi justes à l'endroit de cette province, c'est bien cela?

M. Mair: J'irai encore plus loin en affirmant que ces jugements ne seraient plus aussi justes pour tout le Canada.

M. Caccia: Pourquoi?

M. Mair: Parce que la Cour ne se composerait pas de personnes connaissant à fond l'une des régions les plus grandes du Canada. Cela ne veut pas dire que ses jugements préjudiciaient ou favoriseraient cette région, mais tout de même, on apporte toujours quelque chose de son coin de pays. D'ailleurs il y a plusieurs exemples, et pour ne vous en citer qu'un . . .

M. Caccia: Vous croyez donc que je devrais douter de la compétence de la Cour suprême du Canada parce que peut-être une région ne serait pas représentée.

M. Mair: Non, ce n'est pas du tout ce que je veux dire, et au risque de paraître désagréable, il me semble que c'est un argument spécieux. Prenons par exemple une cause qui est déjà devant le tribunal où les droits de propriété près du détroit de Georgie sont en litige. Je crois que la Cour rendra un jugement juste, raisonnable et impartial, quels que soient les juges. Mais je crois tout de même que ce serait beaucoup plus simple si l'un des juges était originaire de la Colombie-Britannique, savait où est le détroit de Georgie, avait vécu sur l'île de Vancouver et sur le «continent», et pouvait donc expliquer la situation à ses collègues. Ce juge pourrait donner à ses collègues tous les détails de la cause qui ne peuvent être fournis ni par les avocats, ni par les livres, que seuls ceux qui ont des liens sentimentaux peuvent donner. Même donc si tous les juges ont déjà la compétence voulue pour rendre ce jugement, il serait encore meilleur si les juges venaient des diverses régions du pays.

[Texte]

Mr. Caccia: You mean excellent to the square.

One final question, Mr. Chairman, and it is this . . .

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think I can allow anymore, Mr. Caccia because we are badly overtime. There are five questioners left and we are supposed to have a steering committee meeting at 5 p.m. and we will not finish here until 5.30 p.m. at least.

Mr. Caccia: It is really very brief.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hnatyshyn.

Mr. Caccia: I will be very brief, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What did you say, Mr. Caccia?

Mr. Caccia: I will be very brief.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right, if you are very brief.

Mr. Caccia: Sir, does this brief have the support of all the members of your Cabinet?

Mr. Mair: Yes.

Mr. Caccia: And of the members of your caucus?

Mr. Mair: Yes.

Mr. Caccia: And of your legislature?

Mr. Mair: Well, now, wait a minute, I had better be careful there. I can only assume that it has the support of the caucus. We have not caucused this paper, but there certainly has been no question from any caucus member on what we have done in the constitutional arena so far, so I can only assume that it does. So far as the other members of the legislature are concerned, the House is not sitting now, this has not been before them so I really have no idea. For the Cabinet and the Premier, the answer is an unqualified yes.

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, in view of the time I will try to be brief. In fact, Mr. Caccia probably used his excess time to deal with one of the areas I wanted to cross-examine Mr. Mair on, but since everybody is complimenting Mr. Mair on his brief, I am going to give him the ultimate compliment. As far as I can make out, this brief really represents—and I would view it as an outsider—the mainstream of the opinion from British Columbia; all my relatives and friends in that province seem to be talking on the same wavelength, so I think you are really representative of a point of view, an attitude, that I keep hearing from British Columbia.

One of the things that sort of gives me cause for thought was the aspect regarding the Supreme Court of Canada appointment system that you brought forward in your paper, of regional representation. I sometimes think may be these proposals and legislative proposals and general proposals get overlapped a bit, and I think, though, in the course of your answers, Mr. Mair has in fact given us some qualification.

With judicial appointments, we have the age old common law argument about whether the courts make law or whether

[Traduction]

Mr. Caccia: Vous parlez d'excellence au carré.

Une dernière question, monsieur le président, à propos . . .

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Caccia, vous avez déjà tellement dépassé votre période que je ne peux vous en permettre une autre. J'ai encore cinq noms sur ma liste et nous sommes censés avoir une réunion du comité directeur à 17 h 00. Déjà, nous n'en aurions pas terminé avant 17 h 30.

M. Caccia: Très, très rapidement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hnatyshyn.

M. Caccia: Ce sera vraiment très court, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Qu'avez-vous dit, monsieur Caccia?

M. Caccia: Ce sera vraiment très court.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien, mais faites vite.

M. Caccia: Est-ce que ce mémoire a l'appui de tous les membres de votre Cabinet?

M. Mair: Oui.

M. Caccia: Et de tous les membres de votre caucus?

M. Mair: Oui.

M. Caccia: Et de votre Assemblée législative?

M. Mair: Minute. Je dois faire bien attention. Je peux seulement présumer que le mémoire a l'appui de tout le caucus. Nous ne l'avons pas présenté au caucus mais personne n'a contesté ce que nous avons fait jusqu'à présent sur le plan constitutionnel. Je présume donc que tout le monde est d'accord. Quant aux autres députés provinciaux, comme la Chambre ne siège pas pour l'instant, nous ne leur avons pas présenté ce mémoire et je ne peux donc pas me prononcer. Quand au conseil des ministres et au premier ministre, la réponse est sans conteste oui.

M. Caccia: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Comme le temps passe, j'essaierai de ne pas prendre trop de temps. De toute façon, M. Caccia a abordé les sujets que j'avais en tête pendant les minutes qu'il a «volées». Comme vous avez tous félicité M. Mair de son mémoire, je vais lui faire le compliment suprême. D'après ce que j'ai entendu, et même si je ne suis pas de cette province, j'ai l'impression que le mémoire reflète l'opinion publique de la Colombie-Britannique. Toute ma parenté et tous mes amis qui y vivent ont ces mêmes opinions et je crois que votre attitude générale est conforme à ce que j'entends dire en Colombie-Britannique.

Ce qui me fait réfléchir, c'est le mode de nomination des juges de la Cour suprême du Canada, et le fait qu'ils devraient représenter des régions. Parfois je me dis qu'on insiste un peu trop sur tous ces projets de loi et sur ces propositions générales mais je pense que M. Mair a réussi à nous donner certaines justifications.

Pour ce qui est de la nomination des magistrats, il y a cette chicane vieille comme le monde à propos de la common law et

[Text]

in fact they go through this fiction of determining or finding out what the law is. We have that side of things so far as the importance of the Supreme Court of Canada, but I think it is generally conceded now that so far as common law is concerned, that they have a very great influence, so from that point of view, it is important that the court be above perception of reproach. Accordingly I understand the motivation behind the part of your paper that suggests there should regional representation, but I think we should be careful not to read into this kind of proposal some sort of complete answer to all our constitutional problems because there is no way in our system at the present time that you can sort of attach a string to a judge and keep that string taut during the time of his total term of office, his tenure of office. I think any of us that observe the courts in action see occasionally that a judge is appointed and after about five years you notice a perceptible change; a man who may have been regarded as a radical at the time of appointment becomes very much more a conservative and eventually becomes a reactionary by the time he gets to be about 74 or whenever he finally is finished his term. So in terms of that aspect of things, I think we have to keep things in perspective. I think it is important, as you say, that there be regional representation for the very reasons you suggest, but I do not think it is going to be necessarily an answer, a total answer or a very loud answer to some of the regional grievances that occasionally take place. And looking over the list of propositions that have come before the Supreme Court, for example, even on the present basis, some of the provincial rights have been sustained, for instance, the Censorship Board and so on. If I had given my guess before the case came down, I would have been a little dubious as to whether or not they would be successful. But surprisingly enough, yes. There is an example where I was surprised when the court came in the way it did.

• 1640

The other aspect to it is that once you get a number of people looking at the selection, under our system we have a Parliamentary system where the government, responsible government, takes the responsibility for these judicial appointments. I am not saying it is going to be overturned because it makes a bad appointment. The problem with having a number of other bodies, provincial and other bodies, involved in this whole process is that it tends to dilute the responsibility for that appointment. Somebody is a bad egg but not so bad as to be subject to being taken or removed from the court. At least we know who to blame for it in this case, whereas if everybody has a go at this guy and questions him and he turns out to be a wrong-headed judge and in fact has a bad influence on judicial precedent in our country, I just wonder whether or not we are diluting the responsibility for these things occasionally by suggesting that everybody, the provinces and possibly representatives of provincial Houses of Federation are to have that ability of veto, who do not have the same system as the United States. That is what I am trying to say.

Finally, if we are really going to talk about a responsive court, I am not advocating this but maybe we should talk in

[Translation]

c'est de savoir si les tribunaux font jurisprudence ou si, plutôt, ils ne font que tenter de connaître la loi. On s'est déjà entendu sur l'importance de la Cour suprême du Canada, et on reconnaît maintenant volontiers que, pour ce qui est du droit commun, elle fait autorité. Elle doit donc être au-dessus de tout reproche. Par conséquent, je comprends le raisonnement qui vous pousse à recommander une représentation régionale. Il faut toutefois faire bien attention de ne pas croire que cela va régler tous nos problèmes constitutionnels car, d'après notre système actuel, il est impossible de lier un juge et de le manipuler pendant son mandat. Ceux qui suivent les tribunaux de près se rendent compte parfois qu'un juge a sensiblement changé cinq ans après sa nomination. Un homme qu'on a pu considérer comme un radical au moment de sa nomination devient beaucoup plus conservateur et même peut-être réactionnaire lorsqu'il arrive à 75 ans ou au bout de son mandat. Il nous faut donc toujours voir les choses avec un peu de recul. Il importe effectivement d'assurer la représentation des régions pour les raisons auxquelles on vient de faire allusion mais je ne pense pas que ce système sera nécessairement une réponse totale aux griefs que font parfois les régions. Si on tient compte des propositions dont la Cour suprême a été saisie, par exemple, même sur les bases actuelles, on peut constater que certains droits provinciaux ont été maintenus, par exemple en ce qui concerne le Bureau de la censure et ainsi de suite. Si on m'avait demandé de deviner quelle décision aurait été rendue, je me serais demandé si oui ou non on allait réussir. Mais, et c'est là ce qui est surprenant, le résultat a été positif. Je puis donc dire que la décision du Tribunal m'a surpris.

D'autre part, en vertu de notre système parlementaire, c'est le gouvernement qui se charge de la nomination des juges. Je ne veux pas dire que le gouvernement va être renversé si je procède à une nomination qui n'est pas satisfaisante. Si d'autres organismes, provinciaux et autres, sont appelés à intervenir dans ce processus, les responsabilités en matière de nomination vont en quelque sorte se trouver diluées. Certaines personnes peuvent ne pas se satisfaire mais pas point de se voir retirer leur poste à la cour. Dans ce genre de cas, au moins, nous savons qui accuser alors que si n'importe qui peut interroger le juge en question et s'il apparaît qu'il a eu une mauvaise influence dans notre pays du point de vue judiciaire, je me demande si oui ou non il est bon de diluer les responsabilités à ce propos en disant que les provinces et peut-être leurs représentants à la Chambre de la fédération doivent disposer d'un droit de veto...

D'autre part, si nous voulons que la Cour soit véritablement responsable, peut-être serait-il bon d'envisager de limiter le

[Texte]

terms of a limited tenure. In other words, instead of having judges appointed for life, and now until age 75, if conceivably a judge could be put on for 25, 35 years, maybe in terms of the Supreme Court we should look at a limited term with power of re-appointment at some subsequent date, to have some possibility of re-appraisal by this revised Senate or whatever the proposal is. If you want to do that, the only other suggestion I have is that maybe you could have an elected court, but I do not think you would find much support for that in Canada.

So I just want to make those few comments because I appreciate the sentiment, and being a Westerner myself from Saskatchewan, somehow many of the things you say are the kind of grievances that we feel in western Canada generally, as you do in British Columbia.

But I wanted to deal with another aspect and ask you some questions for elucidation about the division as you see it of Canada into five regions. You are not very specific in your brief. You say that now, under present circumstances and historically, British Columbia should be entitled to be one of the regions in Canada with respect to a number of aspects of your submission. And you know it is not very long ago that the Province of Saskatchewan in terms of population exceeded that of British Columbia and had a higher representation in the House of Commons that did the Province of British Columbia.

Mr. Caccia: When?

Mr. Hnatyshyn: Well, in the nineteen-twenties and nineteen-thirties. Unfortunately, the people from Ontario do not have a full appreciation of some of the history of some of our country.

• 1645

What I am trying to point out is that there are changing population patterns. Do you see our proposal as being one that we now entrench constitutionally for all time in the future or do you see some formula by which regional plus population considerations are taken into account as far as the evolution of our country is concerned over the next 100 years? It is possible, you know, that the Prairie region, for example, because of its resource potential, may become a very populous area. And agriculture, clearly in terms of the global picture now, is becoming a more and more important commodity. So how do you view this? As opposed to simply saying that you think British Columbia should be one of the regions now, do you visualize a process of change within this constitutional revision you are suggesting, or do you simply say that that should be dealt with at another time when that pressure is felt?

Mr. Mair: Thank you. I would like, first of all, just to very quickly comment on your remarks on the Supreme Court of Canada and make this point. Our very natural and justified reverence for the court and for those who sit upon it ought not to blind us to the power it has and the need to make it something that works very well, because it is an immensely

[Traduction]

mandat des juges. Cependant, ce n'est pas un système que je défendrais. Autrement dit, au lieu que les juges soient nommés à vie, peut-être devrait-on prévoir que les mandats des juges de la Cour suprême soient limités, avec possibilité de renomination à une date ultérieure; ainsi, le Sénat nouvelle version aurait la possibilité de faire une nouvelle évaluation des juges. Pour qu'il en soit ainsi, peut-être pourrais-je proposer et ce sera la seule autre proposition que je ferai, que les juges de la Cour soient élus mais je ne pense pas qu'une telle proposition trouvera beaucoup d'appuis au Canada.

Si je fais ces quelques remarques, c'est que j'apprécie beaucoup vos propos et comme je suis moi-même originaire de l'Ouest, de la Saskatchewan exactement, je puis dire que, dans notre région, nous nourissons les mêmes griefs que vous, en Colombie-Britannique.

J'aimerais maintenant en venir à un autre problème et vous poser quelques questions à propos de la division du Canada en cinq régions. Les passages de votre mémoire consacrés à ce sujet manquent quelque peu de clarté. Vous dites en effet que, en raison des circonstances actuelles et compte tenu de son évolution historique, la Colombie-Britannique devrait pouvoir être considérée comme l'une des régions du Canada à propos d'un certain nombre de facteurs. Il n'y a pas très longtemps, le nombre des habitants de la Saskatchewan était supérieur à celui de la Colombie-Britannique et le nombre des représentants de la Saskatchewan à la Chambre des communes était supérieur à celui des représentants de la Colombie-Britannique.

M. Caccia: Quand?

M. Hnatyshyn: C'était dans les années vingt et dans les années trente. Malheureusement, les gens de l'Ontario ne comprennent pas parfaitement l'histoire de certaines régions de notre pays.

Ce que je veux signaler, c'est qu'il y a une évolution en matière de répartition démographique. Votre proposition serait-elle entérinée dès maintenant dans la constitution ou serait-elle assortie d'une formule qui ferait que des considérations régionales ou démographiques deviendraient des facteurs dont on tiendrait compte dans l'évolution du pays au cours du prochain siècle? Vous le savez, il est possible que les Prairies par exemple, en raison de leurs ressources, deviennent une région très peuplée. L'agriculture d'autre part, étant donné la conjoncture globale, devient un secteur de l'économie de plus en plus important. Qu'en pensez-vous? Dites-vous tout simplement que la Colombie-Britannique

M. Mair: Tout d'abord, j'aimerais faire quelques remarques sur ce que vous avez dit au sujet de la Cour suprême du Canada. Tout naturellement et c'est très justifié, nous avons beaucoup de respect pour le tribunal ou pour les juges qui le constituent, mais nous ne devons pas nous leurrer sur le pouvoir qu'il détient et négliger de reconnaître qu'il doit être

[Text]

important part of our constitutional makeup. I think it is going to take on increasing importance, if recent history is any guide. So we should not sort of say well, you are not supposed to criticize judges or criticize this or criticize that. I think they can take the criticism, because they are big people, and I think we should not let that prevent us from making sure that in the restructured Canada there is a properly constituted institution. And that is why we propose, for want of a better word—this is a terrible one—to “constitutionalize” the Supreme Court of Canada, not have it as an act of parliament but part of the constitution.

Now, dealing with the five regions, I would like to say to this Committee that British Columbia will be putting forward a series of, I believe it is 9 papers, which will be forthcoming very shortly, one of which is devoted entirely to this subject. I will give you a preview of it now because it has not received the final approval, but nevertheless it will deal with it.

As I said before, I think what you do is look at the regions that we have, that we agree are regions, and see what they have that makes them regions. And, as I mentioned earlier, these two criteria are quite obvious, the uniqueness that they have as a region in terms of geography, history, demography and economics, and you have the second factor of population. Now, we have gone through an evolutionary process in Canada already. We started with three. When we split Ontario and Quebec back into two again from the united Canada and brought the Maritimes in we said look, there are three and there must be representation over and above representation by population to take care of the inequities of representation by population. And then, through evolution, political as well as demographic, a fourth region emerged in “the West”, and by 1915 it became apparent that there it was, all of the qualifications that I mentioned a moment ago had been achieved by this area and it was a region. Now, it is quite clear that a fifth one has emerged, leaving behind part of its region as the fourth. And it may very well be that through the evolutionary process of Canada a sixth region will emerge, and one can think of the North as being an area that might very well do that. To say that we have for all time enshrined five regions I think ignores our history. We have been able to accommodate ourselves to the changes that have taken place and I would hope that once we go through this catharsis we will be able to do it again in the future if it becomes necessary. So I think it is an evolutionary process, it has been in the past, and I have every confidence that it will be in the future.

Mr. Hnatyshyn: I have just one final question. Your ultimate objective then with respect to, say, representation in a revised Senate is based more on equality for the regions and it is not in the strict provincial boundaries sense. You do not visualize us moving towards having a system akin to the United States where each province as such would receive the same kind of representation in a revised senate.

[Translation]

une institution bien rodée car cette dernière est un élément crucial de notre structure constitutionnelle. Je pense que cet aspect deviendra de plus en plus important à en juger d'après les événements des dernières années. On ne devrait donc pas dire qu'on n'est pas censé critiquer les juges ou ceci ou cela. Je pense que les juges peuvent très bien accepter la critique car ce sont des gens de taille. Dès lors, nous ne devrions pas nous laisser arrêter par cela et négliger cet élément crucial de la restructuration du Canada. Voilà pourquoi nous proposons ce que nous appellerons, faute d'une meilleure expression, la «constitutionnalisation» de la Cour suprême du Canada qui ne ferait plus l'objet d'une loi du Parlement mais qui trouverait désormais sa place dans la constitution.

Pour ce qui est des cinq régions maintenant, je voudrais signaler que la Colombie-Britannique saisira les membres du Comité de neuf mémoires qui vous parviendront sous peu, dont l'un est consacré entièrement à ce sujet. Je vais vous donner ici un premier, rien de définitif car la dernière version n'est pas encore au point.

Comme je l'ai déjà dit, il faut examiner le nombre de régions en cause, s'entendre sur elles et voir quelles en sont les caractéristiques. Comme je l'ai déjà dit, deux critères doivent nous guider: leur unité du point de vue géographique, historique, démographique et économique, et l'étendue de leur population d'autre part. Le Canada a déjà subi un processus d'évolution. Au départ, il n'y avait que trois régions. On a séparé le Québec de l'Ontario et on a fait des Maritimes une troisième région. On s'est ensuite dit que pour pallier les carences de la représentation suivant la population, il fallait songer à une autre représentation par le biais d'une évolution, politique autant que démographique, une quatrième région a émergé, «l'Ouest» et dès 1915 il s'est avéré qu'elle offrait les caractéristiques que je viens de vous énumérer et que tout ce secteur occidental pouvait prétendre au titre de région. Maintenant, il est évident qu'une cinquième région a émergé de cette quatrième région. Mais il est fort possible que le Canada évolue à un tel point qu'une sixième région naîtra et on peut songer notamment au Nord qui passera du statut de secteur à celui de région. Si nous devons donc entériner cinq régions dans la constitution, ce serait ignorer l'évolution historique. Nous avons pu nous arranger des changements qui sont survenus et j'ose espérer qu'une fois la révision effectuée, nous pourrions nous permettre de le faire de nouveau à l'avenir au besoin. Je pense qu'il s'agit d'un processus d'évolution, qui s'est déroulé dans le passé et qui pourra encore se dérouler à l'avenir.

M. Hnatyshyn: Une dernière question. Quand vous réclamez un Sénat restructuré, vous visez avant tout une représentation qui permettrait aux régions de jouir d'une égalité accrue, mais vous ne songez pas aux frontières provinciales au sens strict. Vous n'envisagez pas un système semblable à celui des États-Unis dans lequel chaque province serait représentée également dans un Sénat restructuré.

[Texte]

• 1650

Mr. Mair: No. We are concerned about the inequities of representation by population as it applies to the regions in Canada. The United States has had a different development, of course. As it turned out in the final analysis it did not work out all that badly even though you do have these anomalies in Rhode Island with two and California with two. If you look at the various regions of the United States you see that it did not work out all that badly in terms of balance in the Senate by their process.

I would expect that if you had constitutional experts able to sit down and say, "Look, we are going to redo it for the United States of America in terms of an Upper House," it would be that different from what it is now. They are victims of as well as beneficiaries of their history just as we are, so comparisons are odious. To answer your question directly, no, we are talking about offsetting the inequities of representation by population as they apply to regions by having an Upper House with each region with equal participation. In an Upper House that has limited jurisdiction we must never lose sight of that. It is not as if we are creating the same jurisdiction in the Upper House as the Lower House. It is very limited.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Hnatyshyn. Mr. Gauthier.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Thank you, Mr. Chairman. I will be very brief.

From reading your brief and hearing some of the comments you made while reading it, Mr. Mair, I refer to page 2 where you say:

The federal government's powers of disallowance and reservation should be abolished unconditionally.

I think you added at that time that you thought the trade-off was rather unfair and unjustified, the trade-off being, of course, the provinces' will or wish to adhere to the Charter and to constitutionalize or insert that into the Constitution. I, like you, do not think the figure on Article 25 which you read into the transcript... I would like to see Article 25 completely removed from that area and I would like to see the Charter enshrined into the Constitution.

This support, as you said, is a saw-off for a see-saw attitude which can be fought or debated. I just want to come to you as a Francophone living in Ontario, born here, raised here and maybe several generations back to tell you that if I understood you properly you would prefer to see provincial legislatures look after the needs of minorities rather than have the federal government take up, to be generous, the lack of interest that some of our provincial governments have shown towards their official language minorities. You also did not use the word "official". You said "the two basic languages". I am just wondering if that was a lapse or just an intentional word and you do not recognize the two official languages as being French and English.

[Traduction]

M. Mair: Non. Nous nous préoccupons des inégalités de représentation dues aux différences de population dans les diverses régions du Canada. Aux États-Unis, l'évolution a été fort différente. En définitive, tout a bien tourné même s'il existe quand même des anomalies comme le fait que le Rhode Island se trouve avec deux sénateurs tout comme la Californie. Quand on regarde la carte des États-Unis par région, on peut remarquer que l'équilibre est assez bien maintenu au Sénat.

Si des experts en matière constitutionnelle se mettaient au travail et disaient: «On va repenser la situation américaine en fonction de la Chambre haute», c'est entendu que ce serait différent de ce qui existe actuellement. Les États-Unis profitent et pâtissent de leur histoire tout comme nous, si bien que nous avons mauvaise grâce à faire des comparaisons. Je réponds à votre question: nous essayons ici d'aplanir les inégalités de la représentation suivant la population par le biais d'une représentation par région à la Chambre haute assortie d'une participation égale. Dans une Chambre haute à compétence limitée, on ne doit jamais perdre cet élément de vue. Ce n'est pas comme si nous donnions à la Chambre haute et à la Chambre basse les mêmes compétences. Ces dernières seront très limitées.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Hnatyshyn. Monsieur Gauthier.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Merci, monsieur le président. Je serai bref.

J'ai lu votre mémoire et j'ai écouté également vos commentaires, monsieur Mair. Je me reporte à la page 26 où vous dites:

Les pouvoirs de désaveu et de réserve du gouvernement fédéral devraient être abolis sans condition.

Je pense que vous ajoutez que la concession serait plutôt injuste et injustifiée et j'entends par là accéder aux désirs des provinces d'adhérer à la charte et de l'entériner dans la constitution. Tout comme vous, j'estime que ce dont il est question à l'article 25 et dont vous avez parlé tout à l'heure... J'aimerais que l'article 25 soit rejeté d'emblée et j'aimerais que la charte soit entérinée dans la constitution.

Comme vous l'avez dit, c'est une attitude donnant, donnant on peut débattre. Je suis francophone et j'habite en Ontario, je suis né ici et j'ai grandi ici. Si j'ai bien compris votre propos, vous préférez que les assemblées législatives provinciales s'occupent elles-mêmes des besoins des minorités et que le gouvernement fédéral s'abstienne de se montrer généreux pour pallier le manque d'intérêt dont font preuve certains gouvernements provinciaux à l'égard de leurs minorités de langue officielle. Vous n'avez pas utilisé l'adjectif «officielles». Vous avez parlé de «deux langues fondamentales». Est-ce que c'était tout simplement un lapsus ou l'avez-vous fait intentionnellement? Reconnaissez-vous l'existence de deux langues officielles, le français et l'anglais?

[Text]

Mr. Mair: No, it was a lapse. I am sorry, Mr. Gauthier. I certainly intended no slight.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): I see. You came back in your arguments on page 47 to the numbers games. This is my last question; I just do not want to pursue the questioning too far because most of my colleagues have asked a question on this. You have more or less confirmed in my view the demographic importance of minority in B.C. or the lack of importance. The words that you used, I think, were "the miniscule francophone minority".

I, Mr. Mair, must tell you that I identify strongly with the federal government as a minority rather than with my provincial government. I think it could be said for all French-speaking minorities across Canada that they would identify strongly with a federal government that would have the initiative to enshrine their rights in the Constitution rather than to trust the provincial governments who have been less than quick and generous in encouraging and supporting and assisting their existence as French-speaking Canadians in other provinces than Quebec.

I would state, as a last statement, that Mr. Ryan in Quebec does not speak for me nor for any other Francophones across Canada and does not project, I do not think, the aspirations that we may have. I am an Ontarian, I am a Franco-Ontarian both by birth and by tradition and I look to my provincial government for that kind of direction. I must admit to you that I think the demographic argument is a rather parochial and very weak argument in a larger context of a country that in my view should make me feel at home wherever I am, whether it be in B.C. where I was always welcomed.

I must congratulate you for the recent changes that you have made. But without taking time I would appreciate very much if you could give the Committee some documentation as to what exactly has been done in B.C. on language legislation. Mr. Gibson did promise that to us, but we have not received it as yet. I just wonder whether maybe you could come up with the information in the near future.

• 1655

Mr. Mair: I can do two things, Mr. Gauthier. I can give you a language paper which will be forthcoming with the rest of the papers which will be released very shortly; secondly, if you wish, I can provide you in any event with a broad statement of the policy of the Ministry of Education. I would be very happy to do so.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Just as a final question, I understand this is going to be operative next year, in 1979?

Mr. Mair: I believe so. It is already in operation now in some areas; it is being expanded all over the school districts in 1979 and has already much expanded in 1977 and 1978 from what it was before.

[Translation]

M. Mair: C'est un lapsus. Excusez-moi, monsieur Gauthier. Je ne voudrais certainement pas qu'on me prenne en défaut là-dessus.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Très bien. A la page 47 vous avez parlé de dangers de jouer avec les chiffres. Ce sera ma dernière question. Je n'ai pas l'intention d'approfondir ce sujet car beaucoup de mes collègues vous ont posé des questions là-dessus. Vous avez plus ou moins confirmé à mon avis, l'importance démographique de la minorité de Colombie-Britannique plutôt que son manque d'importance. Vous avez employé l'expression, je pense, «la minorité francophone minuscule».

Comme je fais partie d'une minorité, je dois vous dire, monsieur Mair, que le gouvernement fédéral est pour moi beaucoup plus important que mon gouvernement provincial. Je pense que c'est là le sentiment de toutes les minorités francophones à travers le pays pour lesquelles le gouvernement fédéral a beaucoup plus d'importance et elles comptent sur lui pour entériner leurs droits dans la Constitution plutôt que sur les gouvernements provinciaux qui ne se sont pas montrés très rapides ni très généreux et n'ont jamais vraiment encouragé ni appuyé les groupes francophones dans les provinces autres que la province de Québec.

En terminant, je vous dirai que M. Ryan au Québec n'est certainement pas mon porte-parole ni le porte-parole des autres francophones canadiens. Je ne pense pas qu'il fasse valoir nos aspirations. Je suis Ontarien, je suis franco-ontarien de naissance et de tradition et c'est vers mon propre gouvernement provincial que je dois me tourner. Je reconnais que l'argument démographique traduit un esprit de clocher et qu'il est très faible dans un contexte plus vaste, dans le contexte d'un pays qui se doit de me permettre d'être chez moi où que ce soit, en Colombie-Britannique, par exemple, province qui m'a toujours bien accueilli, ou ailleurs.

Je vous félicite des modifications que vous avez apportées récemment là-bas. Je vous serai cependant reconnaissant de fournir aux membres du Comité des documents qui nous permettraient de savoir exactement ce que l'on a fait en Colombie-Britannique du point de vue linguistique. M. Gibson nous a promis des documents, mais nous ne les avons pas encore eus. Je me demandais si vous serez en mesure de nous annoncer quelque chose d'ici peu.

M. Mair: Monsieur Gauthier, je puis faire deux choses. Je puis vous transmettre un document sur les langues qui fera partie de l'ensemble des mémoires qui seront distribués sous peu. D'autre part, si vous le désirez, je puis vous faire parvenir une déclaration globale sur les politiques du ministère de l'Éducation. Je me ferai un plaisir de faire cela.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): En terminant, dites-moi si je me trompe en croyant que tout cela sera en vigueur en 1979?

M. Mair: Je pense que c'est juste. Dans certains secteurs, c'est déjà en vigueur. En 1979, tous les districts scolaires seront touchés par suite d'un travail déjà commencé en 1977 et 1978.

[Texte]

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Do not forget that we fear mostly assimilation. That is all I have to say. I guess you understand.

Mr. Mair: It is too late for me to help in that regard.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Neiman.

Senator Neiman: Mr. Chairman, we are very grateful to Mr. Mair and his Deputy Minister for their submission. The comments that have been made are going to be very helpful to our Committee.

I just want to speak briefly on two subjects here. First, the Supreme Court of Canada, and I agree with you, Mr. Mair, that we cannot underestimate the importance of the Supreme Court of Canada in our constitution. I would certainly be prepared to agree, too, that we could make some changes in the method of appointment. We could strengthen the procedures and we could make the process more open. As you said, the process of appointment must be seen to be fair and I think we would all subscribe to that particular point of view.

However, I do have a couple of reservations with statements you have made here. At the bottom of page 17 you said that with respect to the role of the courts, there is "an awareness that many crucial issues of public policy are being considered and resolved in the judicial arena" of the court. On page 19 in the centre paragraph you said:

These are fundamental federal/provincial issues and they are being resolved by an institution not in the mainstream of the political process.

Now my difficulty is that on the one hand you seem to be saying that you want the appointments to be seen to be apolitical; that in matters of constitution we must not be influenced or feel there is any influence from a particular area; certainly the federal area is really what you are getting at and that is certainly politics in a very large sense within our constitution. Yet at the same time you seem to be arguing that you want people within those courts that are some sensitive—is that a good word to use—to the political process.

To carry on for a moment, just on that point, again I wonder whether there is not some misconception here of the function of a Supreme Court of Canada which, as you undoubtedly are aware, is to deal mainly with appeals on questions of law, not on questions of fact as such. You used the example of the *Georges Straits* as a case which is pending, saying that you felt that perhaps if there were to be a judge on that court that were appointed from British Columbia he would be able to bring insights to it, having lived there and knowing where the *Georges Strait* are, that other judges would not, but is it not the role of counsel to bring the facts of the background of what *Georges Strait* is all about? Would that not be argued at a lower level and would we not really be concerned at the Supreme Court level with questions of law? Can we not assume that our judges, no matter where they come from, should be just bending their minds to those particular questions that are put in front of them?

[Traduction]

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): N'oubliez pas que ce que nous craignons le plus, c'est l'assimilation. C'est tout. Je crois que vous m'avez compris.

M. Mair: Il est déjà trop tard et je suis impuissant à cet égard.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, nous sommes reconnaissants à M. Mair et au sous-ministre de nous avoir soumis leur mémoire. Les propos qu'ils ont tenus seront d'une grande utilité aux membres de notre Comité.

J'aimerais aborder brièvement deux sujets. Tout d'abord, la Cour suprême du Canada. Je conviens avec vous, monsieur Mair, qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance de la Cour suprême du Canada dans notre Constitution. Je conviendrai de surcroît qu'on pourrait très bien faire des modifications à la méthode de nomination; on pourrait étayer les procédures et rendre le processus plus facile d'accès. Comme vous l'avez dit, le processus de nomination doit être équitable et je pense que nous en convenons tous.

Je ferai certaines réserves au sujet des déclarations que vous venez de faire. Au bas de la page 17, vous dites, concernant le rôle des tribunaux, qu'en général «les gens estiment que beaucoup de questions cruciales de politique publique doivent être résolues par les tribunaux». À la page 19, dans le paragraphe du centre, vous dites:

Il existe des questions fédérales-provinciales fondamentales et elles sont résolues par une institution qui ne se trouve pas dans le réseau principal du processus politique.

D'une part, vous semblez dire que les nominations devraient être envisagées comme des nominations apolitiques et que, par ailleurs, pour ce qui est des questions constitutionnelles, on ne doit pas être influencé ou avoir l'impression qu'un secteur donné influence plus qu'un autre. Le secteur fédéral est certainement celui que vous visez ici et il est indéniable que l'aspect politique au sens large du terme est présent dans notre Constitution. Tout à la fois, vous semblez dire que les juges des tribunaux devraient être plus éveillés, et je ne sais pas si c'est l'expression juste, au processus politique.

Je poursuis là-dessus. Je me demande s'il n'y a pas ici un malentendu quant au rôle de la Cour suprême du Canada qui, comme vous ne l'ignorez pas, doit se pencher sur des questions de droit en appel et non pas sur des questions de faits comme telles. Vous avez utilisé l'exemple du détroit de Georgie, cause qui n'est pas encore réglée. Vous avez ajouté que si un juge de la Colombie-Britannique faisait partie du tribunal, connaissant mieux la situation, ayant vécu là-bas et connaissant le détroit de Georgie mieux que les autres juges, la situation serait différente. Mais n'est-ce pas la tâche de l'avocat que de faire ressortir des faits sur la situation, en soulignant les éléments essentiels de cette cause? Tout cela aurait pu être fait devant une autre instance et la Cour suprême ne devrait se préoccuper que des questions de droit. Ne doit-on pas présumer que nos juges, quelle que soit la région du pays d'où ils viennent, ont le devoir de se préoccuper des questions de droit dont ils sont saisis?

[Text]

Mr. Mair: Thank you, Senator. Let me answer them in the reverse order that you put them to me, if I may.

I perhaps selected a bad example in the Georges Strait case, because that is a technical question of fact and so on. Perhaps what I am trying to say is that one of the many reasons that appeals to the Privy Council were abolished was that the members of the Judicial Committee of the Privy Council with the exception of the Canadian who often sat, Sir Lyman Duff, were very far removed from the sense of being Canadian, the sense of being part of the area for which they were making decisions. That could not be translated into any specific thing, except into a general feeling or attitude or atmosphere.

I think perhaps Mr. Gauthier might feel some sensitivity towards this: if is an issue involving a very emotional matter for Francophones came to the Supreme Court of Canada, and only people from, say, Toronto of Anglo-Saxon, Protestant extraction were sitting on it . . .

Now that is not to say that they would not be just as fair as possible, but would they have that over-all feel for the issue involved, which after all is more than just law and more than just facts. They would probably do a good job but would not a court composed of a broad spectrum be better able to do that job?

I think, with the greatest respect Senator, you have misunderstood the paragraph, going back to your first point, on page 19. I am not suggesting by any stretch of the imagination that there ought to be a political decision in the Supreme Court of Canada on the issues that we have articulated. What I am saying is that they are so political in nature, they are so very political by any definition, that it is all the more important that the courts that decide on them appear to be nonpolitical. Because they are so political, because they so much involve basic policy between the federal government and the provincial governments, and so on, it is all the more important that the deciding body have no taint of political flavour in it, that the decision it give not only be the correct one, and I am sure it would be, but that it would appear to be correct in all senses of the word.

That is why it is so important that the Supreme Court of Canada have that appearance.

Mr. Smith: I wonder whether I might add a supplementary answer, Mr. Chairman, to Madam Senator on two aspects, not dealing with what Mr. Mair has responded.

It might be useful to point out that the court is now largely composed on a regional basis. Our suggestion is not novel in that aspect. The present makeup of the court requires three members from the Province of Quebec, for, no doubt, good and legitimate reasons—because of the civil code in the Province of Quebec, and the need to have adequate judges on the court to address those issues. As a matter of constitutional practice, the three in Quebec have always been matched by three from Ontario, and one from the Atlantic Region and two from the West. So we do have now regional representation on the court.

[Translation]

M. Mair: Merci sénateur. Je répondrai à vos questions en commençant par la fin.

Je n'ai peut-être pas fait un choix judicieux en vous citant l'exemple du détroit de Georgie car il implique des questions de faits techniques etc. J'essayais de dire qu'une des raisons pour lesquelles on a supprimé les appels au Conseil privé est que les membres du comité judiciaire du Conseil privé, à l'exception du Canadien qui y siégeait souvent, Sir Lyman Duff, ne connaissaient pas bien la situation canadienne et n'avaient pas ce sentiment d'appartenance quand ils prenaient des décisions. On ne peut pas donner de précisions là-dessus, mais on ne peut que parler d'un sentiment général, d'une attitude ou d'une atmosphère.

M. Gauthier réagira peut-être ici: si la Cour suprême du Canada était saisie d'une cause extrêmement émotive pour les francophones et que seuls des Torontois anglosaxons, protestants entendaient cette cause, alors . . .

Cela ne veut pas dire que les juges n'essaieraient pas d'être le plus juste possible, mais dans l'ensemble, il manquerait cette espèce de sensibilité essentielle dans un jugement, car tout ne se résume pas à des questions de droit et de faits. Les juges feraient peut-être un bon travail mais un tribunal formé d'un éventail plus vaste de juges ne ferait-il pas du meilleur travail?

Je pense que vous avez mal compris le paragraphe de la page 19. Je ne veux pas dire par là qu'il faut que la Cour suprême du Canada prenne une décision politique sur les questions que nous avons analysées, je dis tout simplement que ces questions sont tellement politiques, de par leur nature et suivant n'importe quelle définition, qu'il est d'autant plus important que les tribunaux qui les tranchent paraissent apolitiques. Parce que ces questions sont si politiques, parce qu'elles mettent en cause des politiques fondamentales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, il est crucial que l'instance qui décide n'ait absolument rien de politique et que non seulement la décision soit la bonne, et cela jamais je n'en douterai, mais qu'elle paraisse être la bonne dans tous les sens du terme.

Voilà pourquoi il est si important que la Cour suprême du Canada offre cette apparence.

M. Smith: J'aimerais ajouter quelque chose, monsieur le président. Il y a deux aspects dont M. Mair n'a pas parlé.

Il est utile de souligner que la cour est actuellement composée de juges représentant équitablement toutes les régions. Ce que nous proposons n'est pas nouveau. Actuellement, la cour doit être formée de trois juges de la province de Québec, et ce pour des raisons bonnes et légitimes, notamment le fait que le code civil en vigueur au Québec exige que des juges compétents puissent prendre les décisions idoines. La pratique constitutionnelle veut que, le Québec ayant trois juges, l'Ontario en ait autant et qu'un juge représente la région Atlantique et deux l'Ouest. Le tribunal est donc formé de représentants de toutes les régions.

[Texte]

The point British Columbia makes in its brief is bringing up to date this evolving regionalism that we have talked about, so that the five regions, rather than the four regions which were recognized by the amendment to Senate representation in the BNA Act in 1915, are recognized as being the key.

On the question of the fact that the court largely decides questions of law, rather than questions of fact, for which it has to have some feel or appreciation, I think the court's role is changing in that respect because there are more and more cases that are going to the courts by way of reference from governments; take for example, the Anti-Inflation reference of a year ago, and perhaps a reference will be forthcoming out of Bill C-60. Whenever the court is faced with a reference questions of fact, questions of expert evidence are—I was going to say "equally", but are certainly very important, perhaps equally as important as the law in the issue. These are large areas of public policy that the court is more and more inclined to be involved in. I think, too, references was made to the Georgia Strait case, but the offshore minerals case decision of 1967, which was brought by the federal government by way of reference, was always viewed upon by British Columbians as an unsatisfactory state of affairs: the question of who owns the offshore areas of British Columbia should be comprised of a court and none of the judges were from British Columbia.

• 1705

That is perceived to be wrong in the public eye and that sort of thing contributes to the feelings of alienation which the government's brief touches upon; we do not feel a part of the central institutions of the country as long as those states of affairs exist.

Mr. Mair: May I just close by saying this, Mr. Chairman? As a matter of interest for those who do not know, the last Supreme Court appointment in British Columbia was in 1947. And Mr. Justice Locke, who fortunately is very much still with us, retired in 1962. You know, that is a long time to be without a representative on the Supreme Court of Canada.

Senator Neiman: So you approve of this and that is why you recommended an increase in the Court to 11 so that you could get your three . . .

Mr. Mair: Which is contemplated by Bill C-60, I might say.

Senator Neiman: Right. Yes. I will just refer briefly to your comments on the Upper Chamber. We had some interesting testimony before us two days ago from Professor Dion and yesterday from Professor Tremblay. Professor Tremblay seems to support a position about an Upper Chamber not too different from that which you are advocating in your submission to us.

A point he made which, at the close of a long day, assisted us too, is when he was questioned several times about the turnover from one type of court to another. He said: "why do you talk about these two, the Senate and the House of the Federation, at the same time?" He said they are quite differ-

[Traduction]

Ce que la Colombie-Britannique essaie de démontrer dans son mémoire est ce qui suit: en voulant mieux refléter un régionalisme croissant, aux quatre régions reconnues par la modification de 1915 à la représentation au Sénat contenue dans un article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, on substitue cinq régions qui deviendraient des régions clés.

Vous dites que le tribunal tranche des questions de droit d'abord et avant tout plutôt que des questions de faits, pour lesquelles il devrait avoir une bonne connaissance du sujet, je vous répondrai que le rôle du tribunal évolue à cet égard car, de plus en plus, ce sont les gouvernements qui saisissent les tribunaux d'une question ou d'une autre. Prenez par exemple la Loi anti-inflation, il y a un an, et comme autre exemple, la possibilité de renvoi du projet de loi C-60. Chaque fois que la cour est saisie de questions de faits, les preuves présentées par les experts sont—et j'allais dire également—très importantes, du moins tout aussi importantes que les questions de droit. Il s'agit là de politiques publiques sur lesquels les tribunaux sont de plus en plus appelés à se prononcer. On a également cité la cause du détroit de Georgie, mais la décision de 1967 sur les ressources minières au large des côtes, que le gouvernement a citée comme précédent, a toujours été considérée par les gens de Colombie-Britannique comme une décision malheureuse. La question de savoir qui détient les droits en ce qui a trait aux ressources situées au large des côtes de la Colombie-Britannique a été tranchée par un tribunal dont aucun juge ne venait de la Colombie-Britannique!

C'est donc cela que l'on trouvait malheureux et ce genre de situation ne fait qu'accentuer le sentiment d'aliénation dont le mémoire du gouvernement fait état. Nous n'aurons pas l'impression de faire partie des institutions centrales du pays tant et aussi longtemps que cette situation demeurera inchangée.

M. Mair: En terminant, j'aimerais dire que la dernière fois qu'un juge de la Colombie-Britannique a été nommé à la Cour suprême, c'était en 1947. Le juge Locke, qui est toujours parmi nous, a pris sa retraite en 1962. Depuis toutes ces années, nous n'avons pas de représentant à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Neiman: Vous approuvez donc la recommandation voulant que le nombre des juges de la cour passe à 11 pour que vous puissiez obtenir vos trois . . .

M. Mair: Oui, la proposition contenue dans le projet de Loi C-60.

Le sénateur Neiman: Très bien. J'aimerais revenir un instant sur les remarques que vous avez faites au sujet de la Chambre haute. Il y a deux jours, le professeur Dion et, hier, le professeur Tremblay sont venus témoigner ici. Le professeur Tremblay semble être plus ou moins du même avis que vous en ce qui a trait à une Chambre haute.

En terminant, il nous a signalé un fait intéressant. Il a dit: «Pourquoi parler du Sénat et de la Chambre de la fédération en même temps?» Il a dit que les deux institutions étaient totalement différentes. Il a dit qu'une d'elle faisait partie du gouvernement fédéral, et c'était donc la Chambre haute,

[Text]

ent, in his view, quite different institutions entirely. He said one is part of the federal government. It is the Upper Chamber whereas his conception of a House of the Federation is that it is entirely a new creature. In fact, we got into the rather facetious comment that we could have, in fact, three different Houses.

At that point, I was interested in your comment on page 14:

Canada is the only federation in the world, to our knowledge, where the members of the Upper House are appointed by the central government.

His point is, I take it, that at the moment this Parliament is a bicameral institution. It is all federal and that is the way we are set up at the moment, with two Chambers. And it would be very unusual for it to be any other way.

Mr. Mair: I think one of the answers can be found in history if one goes over the confederation debates and sees the rationale for the Upper House as envisaged by the Fathers of Confederation. It was, indeed, to reflect regional interests without the inequities of representation by population. That was the rationale; that was the genesis of the House. And we agree with that theory. The two distinctions that Professor Tremblay makes are valid. However, I think our proposal would combine those two. There are two different functions of the Senate: one is the sober second thought, if you will, the features that are now performed and the other one, of course, is basically a constitutional forum.

Senator Hicks: Would you agree to share appointments with the central government instead of having them exclusively provincial appointments?

Mr. Mair: No. No.

Senator Neiman: Mr. Mair, if we devised this kind of House that you are talking about, an Upper Chamber or whatever—it is really not an Upper Chamber of this Parliament, it is a separate institution entirely—are you convinced that your Premier and the premiers of all the other provinces would consider this a substitute for the federal-provincial committees and conferences that we have?

Mr. Mair: First of all, I do not agree with your premise that it is not part of the House. Let us not get involved in semantics.

Senator Neiman: No.

Mr. Mair: I just do not agree with that. I think the premiers, regardless of what they may think in advance, would find that it would be in supplement to the conferences that they now have and would render their own conferences much less formal and much less structured, much more on a day-to-day basis. I think they would, if they thought about it, very much welcome it as an institution which would enable them to get together on a much more meaningful day-to-day basis than they can now. I think, most importantly, the people of the various regions would feel much more wired into the centre. And this I think is the basic problem. If I could pick out one phrase in our presentation that I think is worthy of consider-

[Translation]

tandis que, à son avis, la Chambre de la fédération est une entité toute nouvelle. En fait, on s'est dit qu'après tout, nous pourrions avoir trois chambres.

Ce que vous dites à la page 14 a retenu mon attention:

Le Canada, à notre connaissance, est la seule fédération du monde dont les membres de la Chambre haute sont nommés par le gouvernement central.

Si je comprends bien, pour l'instant, le Parlement est une institution à deux chambres. Tout cela est fédéral et, pour l'instant, nous avons deux chambres. Du reste, il serait très singulier qu'il en soit autrement.

M. Mair: On peut trouver une explication à cela dans l'histoire. Si on relit les débats qui ont entouré la formation de la confédération, on comprend l'origine de la Chambre haute, telle que conçue par les Pères de la confédération. En effet, cette chambre devait refléter les intérêts régionaux et contourner les inégalités qu'entraîne la représentation fondée sur la population. C'était l'explication. Voici donc l'origine de cette chambre. Et nous épousons cette théorie. Les deux distinctions que le professeur Tremblay a faites sont valides. Quoi qu'il en soit, je pense que notre proposition tiendrait compte de ces deux éléments. Le Sénat a deux rôles différents: d'une part, il s'agit d'un deuxième palier, et il s'acquitte de ce rôle actuellement. D'autre part, le Sénat est une tribune constitutionnelle.

Le sénateur Hicks: Conviendriez-vous de partager les nominations avec le gouvernement central plutôt que d'en faire un domaine réservé aux provinces?

M. Mair: Pas du tout.

Le sénateur Neiman: Monsieur Mair, si l'on créait ce genre de chambre dont vous parlez, et il ne s'agirait vraiment pas d'une chambre haute du Parlement mais d'une institution bien séparée, êtes-vous convaincu que votre premier ministre et les premiers ministres de toutes les autres provinces la considéreraient comme une formule de remplacement par rapport aux comités fédéraux-provinciaux et aux conférences que nous avons actuellement?

M. Mair: Tout d'abord, je ne suis pas du tout sûr que cette nouvelle chambre ne fasse pas partie du Parlement. Mais ne jouons pas sur les mots.

Le sénateur Neiman: Non.

M. Mair: Je ne suis pas du tout d'accord avec vous ici. Je pense que les premiers ministres, quels que soient leurs préjugés, estimerait qu'elle vient s'ajouter aux conférences qui se déroulent actuellement et que ces conférences deviendraient de ce fait beaucoup moins officielles, beaucoup moins structurées et que l'on y discuterait de problèmes beaucoup plus terre à terre. Je crois que s'ils y réfléchissaient, ils seraient des plus heureux de les concevoir comme une occasion de se réunir pour étudier des questions plus terre à terre, ce qui serait une grande amélioration. Mais plus important encore, c'est qu'ainsi les habitants des diverses régions auraient l'impression d'être branchés sur le centre. Et c'est là le problème fonda-

[Texte]

ation it is the "centrifugal force that is created by the present institutions we have".

• 1710

Dr. McGeer, who is the Minister of Education, had an uncle who was very famous and a member of the Senate and he is supposed to have said words to the effect that it is only 2,500 miles from Vancouver to Ottawa but it is 25,000 miles from Ottawa to Vancouver, and that feeling is still very much felt. And when that feeling is overcome, at least to some degree, then to the degree it is overcome the country will be stronger.

One point I think I must make is no matter what we do, here or in the future or elsewhere, there will always be bellyaching and caterwauling about governments and they will not be fair and there will be problems that we must redress and all the rest of it. We are not striving for protection; we realize that that will never come. We are, however, proposing something that we think is a distinct and vast improvement, no more.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator van Roggen.

Senator van Roggen: Thank you, Mr. Chairman. We are running late and I will try to be as quick as possible.

Firstly, I would like to welcome my old friend, Rafe Mair, and also Mr. Smith the other day, from my province and congratulate them for the forthcoming nature of the B.C. government. They have been the only two, I believe, who have accepted invitations to make specific briefs here. Premier Hatfield, who was to come unfortunately will not be able to because of his election. It is certainly most gratifying for your government to have come here with your proposals, not that I agree with very many of them.

Possibly these do not require answers. I would like to make one or two comments. Firstly, Rafe, in one of your comments—and I know you were only using an example—you said that I might be in favour of not entrenching a bill of rights. I happen to be a person who is strongly in favour of entrenching a bill of rights. My reason for that is that historically in England rights have not been very well looked after without being entrenched, and I think our institutions and the different nature of our society has brought us to a point where there are not sufficient numbers of people always in charge of events that know the rules of the game well enough to assure that abuses are not perpetrated by legislatures in this country. And I regret to say that I could give you examples of almost every province in Canada under every form of provincial government and possibly some federal examples of legislation creating serious depreciations against personal and property rights where, if the legislation is carefully enough drawn, the redress to the courts does not exist. I would therefore plead with you that you consider, as you would seem to be open on this subject, very seriously the need to entrench a bill of rights so that indeed people can go to a court and get redress. Constitutional lawyers argue that the place for redress—and by the

[Traduction]

mental. Si vous relevez une seule phrase de notre présentation qui mérite d'être étudiée c'est bien: «La force centrifuge que créent nos institutions actuelles».

M. McGeer, le ministre de l'Éducation, avait un oncle très connu et membre du Sénat qui aurait déjà déclaré à peu près ceci: «il n'y a que 2,500 milles de Vancouver à Ottawa, mais 25,000 milles d'Ottawa à Vancouver»; nous avons toujours ce sentiment. Dans la mesure où nous le surmonterons, du moins en partie, le pays sera plus fort.

Une chose que j'aimerais faire remarquer, c'est que quoi que nous fassions ici maintenant, ou ailleurs à l'avenir, il y aura toujours des cris et des plaintes injustes à l'égard des gouvernements et il y aura toujours des problèmes à régler, et tout le reste. Nous ne tentons pas de parvenir à la perfection; nous sommes conscients que c'est impossible. Cependant, nous proposons quelque chose qui, à notre avis, constitue une nette amélioration sans plus.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Sénateur van Roggen.

Le sénateur van Roggen: Merci, monsieur le président. Nous sommes un peu en retard, et j'essaierai de faire aussi vite que possible.

Tout d'abord, j'aimerais souhaiter la bienvenue à mon vieil ami, Rafe Mair, ainsi qu'à M. Smith, de ma province, et les féliciter de l'ouverture d'esprit du gouvernement de la Colombie-Britannique. Ils sont les deux seuls, je crois, à avoir répondu à l'invitation de présenter des mémoires ici. Le premier ministre Hatfield, qui devait venir, en sera malheureusement empêché à cause des élections dans sa province. Il est certainement des plus satisfaisant de voir votre gouvernement venir nous soumettre ses propositions, bien que je ne sois pas d'accord avec bon nombre d'entre elles.

Il est probablement inutile de me répondre à ce sujet. J'aimerais néanmoins faire une ou deux remarques. D'abord, Rafe, vous avez dit... et je sais qu'il ne s'agissait que d'un exemple... mais vous avez dit que vous n'étiez pas en faveur d'entériner une déclaration des droits. Or moi je suis très fermement en faveur d'entériner une déclaration des droits. C'est parce que par le passé, en Angleterre, les droits n'ont pas été très bien protégés n'étant pas entérinés. Je trouve que nos institutions et la nature différente de notre société nous ont amené à un point tel qu'il n'y a pas un nombre suffisant d'individus en charge des événements qui connaissent les règles du jeu suffisamment bien pour garantir que les lois de notre pays n'iront pas à l'encontre des droits. Je regrette de dire que je pourrais vous citer des exemples dans presque chaque province au Canada, quel que soit le gouvernement provincial, et peut-être même des exemples fédéraux de lois qui constituent des accrocs graves aux droits de l'individu et aux droits à la propriété parce que même si la loi est rédigée avec suffisamment de soins, il n'existe aucun recours devant les tribunaux. Je vous supplie donc de réfléchir très sérieusement, puisque vous semblez avoir encore l'esprit ouvert à ce sujet, à la nécessité d'entériner une déclaration des droits de façon à ce

[Text]

way, I do tie this, unlike Miss MacDonald, to the federal power of disallowance which I think was put in there by the Fathers of Confederation to disallow legislation that might have impinged on federal rights. I am critical of the federal government for never using that power and for allowing it to fall into vicissitude, although I realize politically it would be most difficult to do. And because disallowance is falling into vicissitude and indeed is going to be abolished under this proposal, an entrenched bill of rights is all the more necessary. I simply leave that thought with you.

On the question of the Upper Chamber, I will not deal with it in detail other than to say that we have had a good many witnesses before the Committee who perceived the Upper Chamber serving some sort of intergovernmental function, much as you do, more importantly than a legislative function, sort of transferring the conference centre over the Senate chamber.

• 1715

I am one who is very concerned about the power in our parliamentary systems having been wrenched away from the kings several hundred years ago by Parliament now flowing much too strongly back to the executive. I know you are a member of an executive so you will not feel as sympathetic to that view as I am, but I feel very strongly that this bill is weak in the proposals of the government and also proposals put forth by witnesses in, firstly, giving no attention to the increase in the power and effectiveness of the House of Commons, and secondly, weakening substantially the nature of a bicameral legislative parliament that gives a check and balance on the executive at the federal level, and I therefore strongly support the principle that the Senate should, in a reformed nature with a suspensive veto and other things, remain a legislative body, not simply an intergovernmental debating society of some sort, because I do not think it would be effective in that role.

One day I would like one of the witnesses proposing this new thing to take us quietly and lead me by the hand through a normal work week of one of these new doors. I really would find it very difficult to imagine exactly how it is going to work.

I think what you might be interested in looking at is the testimony here a week or two ago of the Canada West Foundation, one of the initiators of this idea of the German system being imported into Canada, and as a result of symposiums they have held in Western Canada, four of them this summer, they have backed off that thing very, very substantially in their presentation before this Committee.

With that, Mr. Chairman, those statements, I will not ask for comments on them because we have not time. I would like to ask one question of the witnesses. Without getting into the

[Translation]

que les citoyens puissent en appeler au tribunal pour obtenir justice. Les avocats constitutionnels prétendent que c'est là qu'il faut chercher justice... et entre parenthèses je relie ce fait, contrairement à M^{lle} MacDonald, au pouvoir fédéral de veto qui à mon avis, a été inséré dans la Constitution par les Pères de la Confédération pour permettre d'abroger des lois qui pourraient émietter sur les droits fédéraux. Je reproche d'ailleurs au gouvernement fédéral de n'avoir jamais eu recours à ce pouvoir et d'avoir permis qu'il tombe en désuétude, bien que je sache que, sur le plan politique, c'est un pouvoir extrêmement difficile à exercer. Mais parce que le droit de veto tombe en désuétude et même sera aboli en vertu des présentes propositions, il est encore plus nécessaire d'entériner la déclaration des droits. Je laisse donc cette pensée à votre réflexion.

Sur la question de la Chambre haute, je ne m'y attarderai point, sauf pour dire que nous avons entendu un grand nombre de témoins qui concevaient que la Chambre haute devrait avoir une fonction intergouvernementale, tout comme vous semblez le préconiser, encore plus qu'un rôle législatif, un peu comme si l'on surimposait au Sénat un centre de conférence.

Je suis très inquiet de voir que le pouvoir inhérent à notre régime parlementaire, que le Parlement a arraché aux rois il y a plusieurs centaines d'années, retourne maintenant à l'exécutif. Je sais que vous êtes membre d'un exécutif, vous ne partagez peut-être pas mon opinion à ce sujet, mais je crois fermement que le présent projet de loi est faible au niveau des dispositions du gouvernement. Il en est de même des dispositions mises de l'avant par les témoins et qui n'accordent aucune attention à l'augmentation, d'abord du pouvoir et de l'efficacité de la Chambre des communes et deuxièmement à l'affaiblissement de notre parlement bicaméral qui pourtant permet de contrer et de faire le contrepoids à l'exécutif au niveau fédéral et, par conséquent, j'appuie fermement le principe que le Sénat devrait, après réforme, garder son droit de veto suspensif et d'autres instruments, demeurer un organisme législatif et non pas une société de débats intergouvernementale, rôle que le Sénat ne saurait, à mon avis, jouer efficacement.

Un jour, j'aimerais bien que l'un de nos témoins qui proposent cette nouvelle formule nous explique le déroulement d'une semaine normale de travail de ce nouvel organisme. J'ai vraiment beaucoup de mal à m'imaginer comment cela fonctionnerait exactement.

Vous serez peut-être intéressé à étudier le témoignage donné ici, il y a une semaine ou deux, par des représentants de la *Canada West Foundation*, un des promoteurs de l'idée d'importer au Canada le régime allemand, et qui à la suite de réunions tenues dans l'ouest du pays, quatre en tout cet été, dans leur présentation devant le présent comité ont fait marche arrière sur ce point.

Cela dit, monsieur le président, je ne demanderai pas qu'on réponde à mes remarques, puisque nous n'avons pas le temps. J'aimerais cependant poser une question aux témoins. Je ne

[Texte]

debate as to whether or not the provisions in Bill C-60 change the role of the monarchy, there is evidence that they purport to do so but we have had the evidence also of Mr. Lalonde and Mr. Lang that they are not intended to do so and that if they do so, would we please rewrite them in effect so they do not. Now, accepting those gentlemen at their word, that can easily be done, and therefore, many members of this Committee feel that one is over with; the monarchy is not to be changed and we just need to use such words as will satisfy the Committee and others that indeed it is not being changed by this bill.

I come to a different point, and if you cannot answer today, you might be prepared to let us have a paper on it at some time, and that is a quite different remark of Mr. Lalonde's when he was here by saying:

... if we have used the wrong words, fix them up. We are all agreed that we should at least codify.

Now, my question to you is, do you agree that it should be codified? My concern is that it is very questionable that the monarchy and indeed the executive should be codified at all. I do not know of any legislation in England since—what was it? The something of succession in sixteen hundred and something but it was certainly not in the last couple of hundred years, any statutory provisions to change the role of the monarchy, and we have seen it go from almost “divine right of kings” to the modern constitutional monarchy by the evolutionary process. Now, why is it wise to choose 1978 as a moment in time to freeze it?

This has not been put forward before this Committee on the days I have been able to be here. You are pointing to your brief; maybe it is in there. If so, my apologies for not being here to listen to your brief but I was engaged in my inadequate capacity as a representative of my province but I was doing the best I could putting forward western free trade ideas and other western interests at a symposium on Canada-U.S. trade the last two days and I could not get here until 3 o'clock, so I am sorry if I did not hear your presentation. Maybe it dealt with that point.

Mr. Mair: Senator, let me take this opportunity to thank you for the material that you sent me recently. Let me point, I think, Senator, to pages 31 and 32 of our brief which by no means go into the question in detail but I think give you an idea of where our feelings are on the subject that you raised last. I think we should keep our codifying to a minimum. I think that we do two things, at least two things when we codify; perhaps more. We run the danger of negating those things which went on before, of casting doubt upon their validity—a lot of customs, usages, and developments that have come about through the passage of time and through the acceptance of the people without them being chiselled in stone. That is one thing. Secondly, we adopt positions that are yet to be interpreted in terms of what they are going to mean and

[Traduction]

veux pas me lancer dans un débat quant à savoir si les dispositions du Bill C-60 modifient ou non le rôle de la monarchie, et il semble que ce soit le cas, même si nous avons également entendu M. Lalonde et M. Lang dire qu'ils n'avaient pas l'intention de le faire et que s'ils le faisaient, nous devrions réécrire ces dispositions de façon à ce qu'il n'en soit rien. Or, si nous acceptons la parole de ces messieurs, cela peut facilement se faire et, par conséquent, les membres du présent comité estiment que cette question est réglée; nombreux sont ceux qui ne veulent rien changer à la monarchie et il nous suffit d'utiliser des termes qui permettront de convaincre les membres du comité et les autres que rien ne sera changé par le présent projet de loi.

Maintenant, passons à une question différente, et si vous ne pouvez me répondre aujourd'hui, vous pourrez peut-être préparer un document à notre intention plus tard; il s'agit d'une remarque tout à fait différente que M. Lalonde a formulée lorsqu'il était ici:

... si nous nous sommes mal exprimés, changez les mots. Nous sommes tous convenus qu'il faut au moins codifier.

J'aimerais maintenant vous demander si vous convenez qu'il faut codifier? Cela m'intéresse parce que je trouve très douteux que la monarchie et même l'exécutif doivent être codifiés. Je ne connais aucune loi en Angleterre depuis... quand était-ce? Quelque chose qui avait à voir avec la succession en seize cent et quelque chose, mais enfin ce n'était pas au cours des dernières centaines d'années, aucune disposition visant à modifier le rôle de la monarchie et pourtant nous avons vu celle-ci évoluer «du droit divin des rois» à la monarchie constitutionnelle moderne. Pourquoi choisir maintenant 1978 pour geler le concept?

Ce sujet n'a pas été abordé devant le présent comité lors des séances où j'étais présent. Vous montrez votre mémoire du doigt; peut-être en est-il question. Si c'est le cas, je m'excuse de ne pas avoir été ici pour entendre votre mémoire, mais j'étais occupé, en ma qualité insuffisante de représentant de ma province, mais je faisais de mon mieux, pour mettre de l'avant les idées du commerce libre dans l'Ouest et pour promouvoir d'autres intérêts de l'Ouest à un symposium sur le commerce canado-américain au cours des deux dernières journées; il m'a donc été impossible d'être ici avant 15 heures. Je m'excuse de ne pas avoir entendu votre présentation. Peut-être a-t-il été question de ce point.

M. Mair: Monsieur le sénateur, permettez-moi de profiter de l'occasion pour vous remercier des documents que vous m'avez envoyés récemment. Monsieur le sénateur, j'aimerais attirer votre attention sur les pages 31 et 32 de notre mémoire qui, sans traiter de cette question en détail, vous donneront une idée de nos sentiments à cet égard. Je crois que nous devons maintenir la codification au minimum. Lorsque nous codifions, je crois que nous faisons deux choses, sinon plus. Nous courons le risque de nier ce qui s'est fait auparavant, de jeter des doutes sur la validité... de beaucoup de coutumes, d'us, d'événements qui se sont enracinés avec le temps et qui ont gagné l'assentiment des citoyens sans pour autant être ciselés dans la pierre. C'est là une chose. Deuxièmement, il s'agit ici d'adopter des positions qui n'ont pas encore été interprétées en

[Text]

what they are going to do and what effect they are going to have. When you start talking about the monarchy and the executive, I think those two areas are in grave danger of running afoul of the two things that I think are danger points in taking those moves. I would like Mr. Smith to deal with this a little further because, judging from his eloquence last night on the subject, he has much more to say on it than I do.

• 1720

One other point I would like to make, Senator, is dealing with the question of the monarchy. Taking Mr. Lalonde and Mr. Lang at their word, I am quite prepared to take anybody at their word, I would make this point that the very act of legislating on the monarchy itself, to my mind is wrong. It is something that they are not entitled to do. You cannot say, "well, I am only doing what I am entitled to do", if you cannot do it in the first place.

Senator van Roggen: Assuming you have the provincial agreement, my question is very simple. Is it good policy to freeze the monarchy at any time?

Mr. Mair: I think it is always bad policy to freeze anything for all time in constitutional matters. I think I will let Mr. Smith carry on from there, but my personal view is that it is a very serious danger, a pitfall to be avoided at all cost.

Mr. Smith: I really do not think I can add too much to what the Minister has said, Senator. There are these two pages in the brief that point out the double danger of freezing our constitution in its place at a given point in time; secondly, perhaps by leaving something out that should be codified; well, then you cast doubts whether what is left out still has constitutional significance.

There is one further point that I would like to raise in respect to Mr. Lalonde's comments that really there are no changes to the monarchy and, therefore, the federal Parliament can proceed unilaterally to codify the provisions. If I may make a comment on that for a minute.

Assuming he is correct and that the codification does not change at all in any respect the present state of affairs in relation to the monarchy, I think it can be argued, and I would argue, that it still does not permit the Parliament of Canada to proceed unilaterally in the area because the test of constitutionality is whether the body making the law has the power to make law; that is, to pass the law. It is immaterial whether the law as passed affects the state of the law. That is a separate question altogether. Let me give you an example. If the British Columbia Legislature passed a law that codified a common law principle and, therefore, did not change the law in any respect; that in all respects the statutory provision passed by the British Columbia legislature was identical to the common law before the legislation was passed—no change in the law—that piece of legislation would still be open to constitutional challenge on the basis of whether the legislature acted within its legislative competence...

[Translation]

ce sens que nous ne savons pas ce que cela signifiera, quels seront les résultats ni quelles seront les répercussions. Lorsqu'on commence à parler de la monarchie et de l'exécutif, je crois que l'on risque beaucoup de rencontrer des ennuis sur deux autres plans. J'aimerais que M. Smith vous donne de plus amples précisions, car à en juger par son éloquence hier soir, il a beaucoup plus à dire à ce sujet que moi.

J'aurais une autre remarque à faire, monsieur le sénateur, au sujet de la monarchie. Si l'on prend M. Lalonde et M. Lang au mot, et je suis toujours disposé à prendre les gens au mot, j'aimerais faire remarquer que le simple fait de légiférer sur la monarchie est une mauvaise idée. C'est quelque chose qu'on n'a pas le droit de faire. Vous ne pouvez pas dire: «Je ne fais que ce que j'ai le droit de faire», car vous ne pouvez pas le faire.

Le sénateur van Roggen: Supposons que les provinces soient d'accord, ma question est très simple. Est-ce une bonne idée, sur le plan politique, de figer la monarchie?

M. Mair: Je crois que c'est toujours une mauvaise idée, sur le plan politique, de figer quoi que ce soit, à tout jamais, en matière constitutionnelle. Je crois que je vais laisser M. Smith poursuivre mais, personnellement, j'estime que le risque est très grand et que c'est à éviter à tout prix.

M. Smith: Je ne crois pas vraiment pouvoir ajouter grand-chose à ce que vient de dire le ministre, monsieur le sénateur. Deux pages du mémoire soulignent le double danger de figer notre constitution à un moment donné; deuxièmement, en oubliant de codifier quelque chose qui devrait l'être, vous jetez des doutes sur la constitutionnalité de tout ce qui n'a pas été codifié.

Encore une chose au sujet des remarques de M. Lalonde, à savoir qu'il n'y a en réalité aucune modification à la monarchie et que, par conséquent, le Parlement fédéral peut agir unilatéralement et codifier ces dispositions. J'aimerais faire quelques réflexions à ce sujet.

En supposant que M. Lalonde ait raison et que la codification ne modifie en rien l'état actuel de la monarchie, je crois que l'on peut faire valoir, et c'est ce que je tenterais de faire, que le Parlement du Canada n'a toujours pas le droit d'aller de l'avant seul, dans ce domaine, car pour vérifier la constitutionnalité d'une loi, on doit se demander si l'organisme qui formule la loi a le pouvoir de le faire, c'est-à-dire d'adopter la loi. Que la loi adoptée modifie l'état de la loi n'a rien à voir. C'est une question tout à fait distincte. Laissez-moi vous donner un exemple. Si l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique adoptait une loi qui codifierait un principe du droit commun, et par conséquent ne changeait en rien la loi, et si à tous les égards, les dispositions statutaires adoptées par l'Assemblée législative étaient identiques aux dispositions du droit commun avant que la loi ne soit adoptée... donc aucune modification de la loi... la loi pourrait toujours faire l'objet d'une contestation sur le plan constitutionnel puisqu'il s'agirait de savoir si l'Assemblée législative a agi dans le cadre de sa compétence législative...

[Texte]

Senator van Roggen: That was no part of my question.

Mr. Smith: No.

Senator van Roggen: I am not really arguing the power of the federal government to do that; I am simply asking the question whether it is wise to codify a thing like the monarchy, assuming you use all the proper procedures?

Mr. Smith: Right. I can add nothing to that other than what the Minister has said and what is in the brief.

Senator van Roggen: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator van Roggen.

Ladies and gentlemen, I must regretfully bring our meeting to a close at this time. I think we have had a very good session with the representatives of the government and I think we owe a debt of gratitude to Mr. Mair and Mr. Smith for coming to present their views before this Committee and for defending them so ably. I would like to thank them on behalf of the Committee and hope they will set a precedent which other governments may decide to follow.

The steering committee will meet immediately in Room 263S.

The Committee is adjourned until tomorrow morning at 9.30 a.m.

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: Cela n'a rien à voir avec ma question.

M. Smith: Non?

Le sénateur van Roggen: Je ne mets pas en doute en réalité le pouvoir du gouvernement fédéral de procéder de la sorte; je demande simplement s'il est sage de codifier des dispositions qui portent sur la monarchie, en supposant que l'on ait recours à la procédure appropriée?

M. Smith: Je vois. Je ne puis ajouter rien d'autre à ce qu'a dit le ministre et à ce qui se trouve dans le mémoire.

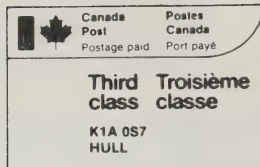
Le sénateur van Roggen: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, sénateur van Roggen.

Mesdames et messieurs, c'est avec regret qu je dois clore la réunion. Je crois que nous avons eu une très bonne séance avec les représentants du gouvernement et je crois que nous devons beaucoup de gratitude à M. Mair et à M. Smith d'être venus présenter leurs opinions et les défendre avec autant de compétence devant notre comité. J'aimerais les remercier, au nom des membres du comité, et j'ose espérer qu'ils ont créé un précédent que les autres gouvernements décideront de suivre.

Le comité directeur se réunit immédiatement dans la salle 263S.

La séance est levée jusqu'à 9 h 30 demain.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Professor Arthur Tremblay, *École Nationale d'Administration publique.*

From the Government of the Province of British Columbia:

Hon. K. Rafe Mair, Chairman, Cabinet Committee on Confederation and Minister of Consumer & Corporate Affairs;

Mr. Melvin H. Smith, Deputy Minister, Constitutional Affairs, (Premier's Office).

Le professeur Arthur Tremblay *École Nationale d'Administration publique.*

Du gouvernement de la Colombie-Britannique:

L'hon. K. Rafe Mair, président du Comité du Cabinet sur la Confédération et ministre des Affaires de la Consommation et des Corporations;

M. Melvin H. Smith, sous-ministre aux Affaires constitutionnelles (Cabinet du premier ministre)

7-2
2658
SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Thursday, September 28, 1978

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne

Mr. Mark MacGuigan, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 19

Le jeudi 28 septembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne

M. Mark MacGuigan, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte spécial
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Beaubien	Flynn
Bélisle	Fournier
Bird	(<i>de Lanaudière</i>)
Denis	Forsey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Beatty	Dawson
Breau	Dinsdale
Brewin	Ellis
Bussières	Gauthier
Caccia	(<i>Ottawa-Vanier</i>)
Collenette	Goodale

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Hicks	Neiman
Lang	Roblin
Langlois	Smith
Mellraith	(<i>Colchester</i>)—(15)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Guay (<i>Lévis</i>)	MacDonald (Miss)
Hnatyshyn	(<i>Kingston and the Islands</i>)
Lachance	Stanfield
Laprise	Whittaker—(20)
Lee	

(Quorum 18)

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 28, 1978
(31)

[Text]

The Special Joint Committee on the Constitution met this day at 9:46 o'clock a.m., both Joint Chairmen, the Honourable Senator Lamontagne and Mr. MacGuigan presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Beaubien, Bird, Denis, Fournier (*de Lanaudière*), Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman and Roblin.

Other Senators present: The Honourable Senators Lafond, Perrault, van Roggen and Connolly (*Ottawa West*).

Representing the House of Commons: Messrs. Beatty, Caccia, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Hnatyshyn, Lachance, MacGuigan, Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), Messrs. Stanfield and Whittaker.

Other Members present: Messrs. Richardson and Lawrence.

Witness: The Honourable J. V. Clyne, C.C.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference concerning Constitutional proposals. (*See Issue No. 1, Minutes of Proceedings, Tuesday August 15, 1978*).

The Honourable J. V. Clyne made a statement.

The Joint Chairman presented a Report from the Subcommittee on Agenda and Procedure which is as follows:

1. That the meetings of the Joint Committee for the consideration of the Report during the week of October 2 be held in camera.
2. That no votes be taken at the session or sessions on Monday, October 2.

After debate thereon, on motion of Miss MacDonald (*Kingston and the Islands*), the Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure was concurred in.

The witness answered questions.

At 12:03 o'clock p.m. the Committee adjourned until Monday, October 2, 1978 at 2:00 o'clock p.m.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 SEPTEMBRE 1978
(31)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 9 h 46, sous la présidence de l'honorable sénateur Lamontagne et de M. MacGuigan (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Beaubien, Bird, Denis, Fournier (*de Lanaudière*), Lamontagne, Lang, Langlois, McIlraith, Neiman et Roblin.

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lafond, Perrault, van Roggen et Connolly (*Ottawa-Ouest*).

Représentant la Chambre des communes: MM. Beatty, Caccia, Gauthier (*Ottawa-Vanier*), Hnatyshyn, Lachance, MacGuigan, M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*), MM. Stanfield et Whittaker.

Autres députés présents: MM. Richardson et Lawrence.

Témoin: L'honorable J. V. Clyne, C.C.

Le Comité poursuit l'étude de ses ordres de renvoi concernant les propositions constitutionnelles. (*Voir fascicule n° 1, procès-verbal du mardi 15 août 1978*).

L'honorable J. V. Clyne fait une déclaration.

Le coprésident présente un rapport du sous-comité du programme et de la procédure que voici:

1. Que les séances du Comité mixte pour l'étude du rapport au cours de la semaine du 2 octobre soient tenue à huis clos.
2. Qu'aucun vote ne soit pris lors de la ou des sessions du lundi 2 octobre.

Après débat et sur motion de M^{lle} MacDonald (*Kingston et les Îles*), le rapport du sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

Le témoin répond aux questions.

A 12 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'au lundi 2 octobre 1978, à 14 heures.

Le cogreffier du Comité

G. A Birch

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, September 28, 1978

• 0947

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Ladies and gentlemen, we have the pleasure to have with us this morning, the Honourable J. V. Clyne.

Order, please. I do not intend to introduce Mr. Clyne to you because every member of this Committee, I think, knows him. I just want to tell him that we are very pleased and honoured to have him with us, and I just want to say that we will hear this morning a highly respected, wise man.

Some hon. Members: Hear, hear!

Hon. J. V. Clyne (Chancellor, University of British Columbia): Mr. Chairman, it is I who am honoured to be here and at the outset let me make it clear that I am not a constitutional expert and I am here only as one of the many Canadians who are rightly concerned with the provisions of Bill C-60 as they affect the future of this country.

Before discussing the contents of the bill, I would like to say a word about the manner of its presentation.

The Prime Minister has said that it is the intention of the government to have the first phase of the bill passed by the end of next June. The bill as drawn is a highly complicated legal document which undoubtedly requires revision and simplification. The constitution of a country should be clear and concise so that it can be understood by the general public and parts of this proposal certainly are not. I would therefore hope that consideration of the bill, together with its social and economic implications as they affect the country as a whole, will not be limited by any time constraint and that the work of this Committee or succeeding committees will continue.

The first phase of the bill is stated to include matters exclusively within the jurisdiction of the federal Parliament, such as the reconstruction of the Senate. Whether or not this is constitutionally correct, it does appear strange to use the powers contained in a federal constitution which it is intended to abolish in order to introduce a new federal constitution without the agreement of the provinces comprising the federation on all phases of the constitution. The process of two phases may be logical and legal, but it is not practical. It must be remembered that the BNA Act originally owed its inception to consultation with and between the provinces as they then existed. If the BNA Act is to be superseded then the provisions of the new act should be the result of consultation and agreement with all the provinces as to a new federal system regardless of the jurisdictional aspects of the old act if we are to have a constitutional entity that will stand the test of time.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 28 septembre 1978

[Translation]

L coprésident (sénateur Lamontagne): Mesdames et messieurs, nous avons le plaisir de recevoir parmi nous ce matin l'honorable J. V. Clyne.

Un peu de silence, s'il vous plaît. Je n'ai pas l'intention de vous présenter M. Clyne, chacun de vous le connaît certainement. J'aimerais simplement lui dire que nous sommes très heureux et très honorés de sa présence parmi nous et aussi que nous allons ce matin entendre un sage à qui l'on voue un très grand respect.

Des voix: Bravo!

L'honorable J. V. Clyne (Chancelier, Université de la Colombie-Britannique): Monsieur le président, c'est moi qui suis honoré d'être parmi vous aujourd'hui et, pour commencer, laissez-moi préciser que je ne suis pas un spécialiste des questions constitutionnelles; je suis ici seulement en tant que l'un des nombreux Canadiens qui se préoccupent des dispositions du Bill C-60 et de leurs incidences sur l'avenir de notre pays.

Avant d'en venir au contenu du bill, j'aimerais vous dire quelques mots sur sa présentation.

Le premier ministre a déclaré que le gouvernement avait l'intention de faire adopter la première phase du bill avant la fin du mois de juin prochain. Sous sa forme actuelle, le bill constitue un document juridique extrêmement complexe qu'il sera certainement nécessaire de réviser et de simplifier. La constitution d'un pays devrait être un document clair et concis afin que la population dans son ensemble puisse le comprendre et je dois ajouter que certaines parties de la présente proposition sont loin d'être compréhensibles. Par conséquent, j'espère que pour étudier le bill, ainsi d'ailleurs que pour analyser ses incidences sociales et économiques sur notre pays dans son ensemble, on ne s'imposera aucune limite dans le temps et que les travaux de votre Comité et ceux de comités subséquents se poursuivront.

Il est dit que la première phase du bill traite de questions relevant exclusivement du ressort du Parlement fédéral, comme la modification du Sénat. Que cela soit conforme ou non à la constitution, il semble étrange d'utiliser les pouvoirs prévus dans une constitution fédérale que l'on envisage abolir afin d'introduire une nouvelle constitution fédérale sans l'accord des provinces qui forment la fédération à propos de toutes les phases de ladite constitution. Ce processus en deux phases est peut-être logique et acceptable d'un point de vue juridique, mais il n'est pas pratique. On doit se souvenir que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a vu le jour grâce à des consultations avec les provinces et entre les provinces, telles qu'elles existaient à l'époque. Il semble que la consultation avec les provinces sur toutes les étapes d'une nouvelle constitution est grandement souhaitable si nous voulons avoir une entité constitutionnelle capable de résister à l'épreuve du temps. Si l'Acte de l'Amérique du Nord britannique doit être remplacé, les dispositions de la nouvelle loi devront résulter d'une consultation avec les provinces sur un nouveau régime

[Texte]

The proposal to replace the Senate with the House of Federation has caused considerable debate throughout Canada. There are indeed those who say that the Senate should be abolished, that it is a weak body composed of individuals who are being rewarded for past services and do not perform any useful function. Such a view is, of course, uninformed. There may have been and still may be individuals of that description in the Senate and some reform of the Senate may be justified in the same way that we should from time to time take a critical look at all our institutions in order to affect desirable changes.

I believe that under our present system a second chamber is essential in order to give careful reconsideration to legislation passed in the House of Commons. In these days of increasing social and economic complexities it is necessary to furnish the opportunity to analyze and to revise legislation even though it may have been fully debated in the House. In addition to its legislative function the Senate does perform extremely valuable service through its committees, and I need only take the time to mention one, the Standing Committee on Foreign Affairs, which has just produced the second volume of its report on Canada-United States relations which should be accepted as providing a most valuable base for future national policy. While some reform may be justified in its membership, the Senate should be maintained in its name and in its function.

At this stage I will not go into any detail as to the membership of the proposed House of Federation and the method of appointment, with which you are well aware from reading the bill, but I do say, if the proposed House of Federation were to be substituted for the Senate, the manner whereby its members would be selected would create a completely futile body.

Suggestions have been made that members of the Senate should be elected rather than appointed, and much can be said for such a reform if we were to accept the American system of checks and balances. However, as long as the executive function rests with members of Cabinet elected to the House of Commons an elected Senate would only lead to legislative confusion.

Other suggestions have been made, such as the creation of the House of the Provinces, similar to the German Bundesrat and, as I understand it, this proposal as applied to Canada would give the upper house only the right to deal with legislation affecting federal-provincial relations, whereas I believe that an upper house should have amending power over all legislation originating in the House of Commons, with the possible exception of money bills, and even in the case of money bills some form of reconsideration might be considered in these days of inflation and deficit financing and the need for balanced budgets. Now any amendment to the constitution

[Traduction]

fédéral, sans tenir compte des aspects juridictionnels de l'ancienne loi.

• 0950

En proposant de remplacer le Sénat par une Chambre de la Fédération, on a permis de s'engager un important débat dans l'ensemble du Canada. Certes, certains disent que le Sénat devrait être aboli, qu'il s'agit d'une institution sans grande force composée de personnes que l'on récompense pour leurs services passés et qui ne remplit pas de fonctions utiles. Bien sûr, c'est être mal informé que de voir la situation ainsi. Peut-être y a-t-il eu et y a-t-il encore au Sénat des personnes qui correspondent à cette description et une réforme du Sénat se justifie-t-elle peut-être de la même façon que, de temps en temps, nous devrions jeter une œil critique sur toutes nos institutions afin de procéder aux modifications qui s'imposent.

Compte tenu de notre système actuel, la seconde Chambre est à mon avis essentielle si l'on veut que les mesures législatives adoptées à la Chambre des communes soient étudiées de façon approfondie. Compte tenu de l'aggravation des problèmes économiques et sociaux, il est nécessaire de pouvoir analyser et réviser les lois, même si celles-ci ont fait l'objet de débats complets à la Chambre. En plus de sa fonction législative, le Sénat joue un rôle extrêmement valable par le biais de ses comités et, à ce propos, je n'en nommerai qu'un, le Comité permanent des affaires étrangères, qui vient juste de publier le second volume de son rapport sur les relations canado-américaines, document que l'on devrait considérer comme fournissant une base fort solide sur laquelle établir la politique nationale à venir. Certes, il serait peut-être justifié de réformer la composition du Sénat; cependant, celui-ci devrait conserver son nom et ses attributions.

Je n'entrerai pas dans les détails à propos de la composition de la Chambre de la Fédération proposée dans le présent bill ni à propos de la méthode de nomination de ses membres, que vous connaissez fort bien pour avoir lu le bill; j'aimerais cependant signaler que, si la Chambre de la Fédération devait remplacer le Sénat, elle constituerait une institution sans aucune utilité, compte tenu de la façon dont ses membres seraient choisis.

On a proposé que les sénateurs soient élus et non pas nommés; on pourrait faire valoir bien des arguments en faveur d'une telle réforme si nous voulions adopter un système de contrepois identique au système américain. Cependant, l'élection des sénateurs ne fera qu'entraîner une certaine confusion sur le plan législatif, étant donné que ce sont les membres du Cabinet, élus à la Chambre des communes, qui détiennent le pouvoir exécutif.

On a également proposé la création d'une Chambre des provinces identique au Bundesrat allemand et, d'après ce que j'ai cru comprendre, la Chambre haute ainsi créée n'aurait le droit que d'étudier les lois ayant une incidence sur les relations fédérales-provinciales, alors que, à mon avis, la Chambre haute devrait disposer du pouvoir de modifier toutes les mesures législatives adoptées à la Chambre des communes, à l'exception peut-être des lois de finances; et d'ailleurs même dans le cas des lois de finances, il serait bon d'envisager une certaine forme de révision possible, compte tenu de la situation actuelle en matière d'inflation et de financement des déficits et de la

[Text]

which would reduce government spending or government bureaucracy would be welcomed by the people of Canada.

• 0955

The Committee will probably want to consider some kind of reform of the Senate even though the present proposal of the House of Federation should prove unconstitutional under Section 91.1, as Professor Lederman has indicated in his submission to this Committee.

One proposal for reform that has been suggested which may be worthy of your consideration is a senate with a membership of 60 per cent appointed by the provincial governments and 40 per cent by the federal government with each senator having a tenure of 10 years from the date of his appointment. The senate would have the same powers as the present body, and the idea lying behind this proposal is that while the senate would continue to regard legislation from the point of view of national interest, each government would appoint individuals of outstanding capability to present the views of their individual governments in the event of conflict concerning federal-provincial affairs. It would provide a forum for open debate on such questions as well as carrying out the ordinary duties of an upper house.

It is to be noted that Bill C-60, while providing for total reform of the Senate, suggests little by way of reform of the House of Commons except on the subject of membership, about which I will have a word to say later.

A suggestion that would be well worthwhile considering is that the duration of the House of Commons should be for a term of four years, subject only to dissolution on a vote of want of confidence. It would also be well to abolish the party whip in both houses. At the present time a member is subject to the unspoken rule that if he does not vote the way the administration wants on virtually every issue, an election will be called. And to members of the government majority, an election is not an attractive prospect.

If the constitution were amended in this way, we would avoid periods of political uncertainty such as we are experiencing today which are highly damaging to the economy. It would also give the individual member an opportunity to vote according to his or her conscience if there were a conflict within the party itself.

Now the reason for the amendment in regard to membership in the House of Commons as contained in Clause 72 of the bill is not clear and that section is highly complicated. The BNA Act originally provided that Quebec should have a fixed number of 65 seats in the House of Commons, and each of the other three provinces, such number as would be in the same proportion according to its population. This was in 1867, and in the meantime, six new provinces were added and the population has greatly increased and changed geographically.

[Translation]

nécessité d'équilibrer les budgets. Toute modification de la constitution qui entraînerait une réduction des dépenses du gouvernement ou de la bureaucratie serait fort bien accueillie de la part de la population canadienne.

Votre Comité va probablement vouloir envisager une réforme du Sénat, même si la proposition que l'on vient de faire quant à la création d'une Chambre de la Fédération va à l'encontre de l'article 91.1, comme l'a indiqué M. Lederman dans la présentation qu'il a faite devant vous.

On a proposé une réforme qu'il serait bon, à mon avis, que vous étudiez. En vertu de cette réforme, 60 p 100 des sénateurs seraient nommés par les gouvernements provinciaux et 40 p 100 par le gouvernement fédéral; chaque sénateur aurait un mandat de 10 ans à partir de la date de sa nomination. Ce nouveau Sénat disposerait des mêmes pouvoirs que le Sénat actuel; on a pensé ainsi que le Sénat continuerait à étudier les mesures législatives en fonction de l'intérêt du pays et que chaque gouvernement pourrait nommer des personnes de haut niveau qui pourraient le représenter en cas de conflit dans le domaine des relations fédérales-provinciales. Un tel Sénat constituerait donc une tribune où l'on pourrait débattre de ce genre de questions et il effectuerait également les tâches ordinaires d'une Chambre haute.

Remarquez que le Bill C-60, qui prévoit une réforme totale du Sénat, ne prévoit pratiquement aucune mesure de réforme de la Chambre des communes, sauf pour ce qui est de sa composition, et je reviendrai sur ce sujet plus tard.

On a fait une proposition intéressante, à savoir que le mandat de la Chambre des communes devrait être de quatre ans, celle-ci ne pouvant être dissoute que dans le cadre d'une motion de censure. Il serait également bon d'abolir le système des whips de parti dans les deux Chambres. A l'heure actuelle, les députés doivent respecter la règle tacite en vertu de laquelle s'ils ne votent pas comme le gouvernement le souhaite à propos de toute question, des élections risquent d'être déclenchées. Les élections ne seront jamais une très bonne perspective pour les députés de la majorité gouvernementale.

Si la constitution était modifiée dans ce sens, nous éviterions les périodes d'incertitude politique telles que celle que nous traversons à l'heure actuelle, périodes qui ont une incidence très néfaste sur notre économie. D'autre part, chaque député pourrait voter en son âme et conscience en cas de conflit au sein du parti lui-même.

L'article 72 du bill prévoit une modification de la composition de la Chambre des communes dont la raison n'est pas très claire; cet article est très complexe. A l'origine, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoyait que le Québec disposerait d'un nombre fixe de 65 sièges à la Chambre des communes et que le nombre des représentants des autres provinces serait fonction du nombre de leurs habitants. C'était en 1867 et, depuis, six nouvelles provinces se sont jointes à la confédération, la population du pays a considérablement augmenté et elle s'est également déplacée géographiquement.

[Texte]

• 1000

In 1946 the BNA Act was amended at Westminster to provide that there should be 255 members of the House of Commons and each province should have membership in the proportion that its population bore to the total population. Then in 1974, the federal Parliament passed an act known as the Representation Act, which as far as I know received very little publicity, which provided for the return of the Quebec quotient. Bill C-60 now fixes the membership of the House of Commons at 282, assigns to Quebec 79 members at the completion of the decennial census in 1981, and four additional members every 10 years thereafter regardless of any increase or decrease in her population. The number of members of each of the so-called large provinces—Ontario, Alberta and British Columbia—are then fixed by using the Quebec quotient and the membership of the so-called intermediate provinces by mathematical calculations which require three sections and about a dozen subsections to explain. There does not seem to be any reason for the departure from the principle of representation by population as contained in the 1947 amendment to the BNA Act and the question as to why the membership in the House of Commons of Ontario, Alberta and British Columbia should be determined by the Quebec quotient remains to be answered.

It must be remembered that we are looking at a constitutional document which, if adopted, may be very difficult to change and we are establishing precedents for several hundreds of years. In the year 2000, which in the terms of constitutional change is only a short time away, the population of Canada, according to the average projections prepared by Statistics Canada, will be about 30 million and the population of Quebec about 6.8 million. On this basis the membership in the House will increase according to the workings of Section 72 from the present 265 members to 402. If Quebec's population fell from the estimate of 6.8 million to an even 6 million the total membership of the House of Commons would increase to 442. If by some strange chance it fell to 4 million the House would then have 663 members and, supposing Quebec in 2001 had a population of only 2 million the House would become somewhat overcrowded by 1326 members. Such a figure is, of course, highly unlikely but it illustrates the danger of the formula adopted by Section 72. If the population of Quebec were to increase to 7 million in 2001, we would have a House of Commons consisting of 397 members, and a correspondingly lower membership as the Quebec population increases in proportion to that of Canada. It appears that the designer of the section is prophesying that the population of Quebec will increase in the same proportion to that of Canada in order to produce a reasonably sized House. The section does provide that the total number of members of the House may, from time to time, be increased or decreased by Parliament but it is expressly stated that the proportionate representation according to the formula contained in Section 72 with the fixed electoral quotient may not be altered. Rigidity is an unfortunate characteristic of this act and it would be far better to allow Parliament, consisting of the House of Federation if it

[Traduction]

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été modifié en 1946 à Westminster; le nombre des députés à la Chambre des communes a été porté à 255, le nombre des députés de chaque province étant proportionnel au nombre de leurs habitants. Ensuite, en 1974, le Parlement fédéral a adopté une loi connue sous le nom de Loi sur la représentation, qui, pour autant que je sache, n'a pas fait l'objet d'une grande publicité, et qui prévoit le rétablissement du quotient électoral québécois. Le Bill C-60 fixe à 282 le nombre de députés à la Chambre des communes, dont 79 députés pour le Québec, après le recensement décennal de 1981, et quatre députés de plus à tous les dix ans, quel que soit l'accroissement ou le décroissement de sa population. Le nombre des députés de chacune des provinces dites très peuplées, c'est-à-dire l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, est ensuite calculé en divisant le quotient électoral du Québec par le nombre de députés des provinces dites moyennement peuplées selon une formule mathématique expliquée en trois articles et une dizaine de paragraphes. Je ne vois pas pourquoi on laisserait tomber le principe de la représentation proportionnelle énoncée dans l'amendement de 1947 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ni pourquoi le nombre des députés de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique devrait être calculé à partir du quotient électoral du Québec.

Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un document constitutionnel qu'il sera très difficile de modifier, une fois adopté, et que nous allons créer là des précédents qu'on respectera pendant des centaines d'années. En l'an 2000, qui est assez rapproché lorsqu'il s'agit de modifications constitutionnelles, la population du Canada sera d'environ 30 millions d'habitants, d'après les prévisions moyennes de Statistiques Canada, et celle du Québec, d'environ 6,800,000. Et d'après l'article 72 du projet de loi, le nombre de députés à la Chambre passera de 265 à 402. Si la population québécoise n'était plus que de 6 millions, le nombre des députés passeraient à 442. Et si, par un hasard extraordinaire, cette population tombait à 4 millions, il y aurait alors 663 députés à la Chambre, et encore, si en l'an 2001, la population du Québec n'était que de 2 millions, la Chambre serait tout simplement encombrée de 1,326 députés. Bien entendu, un tel chiffre est fort peu probable, mais je voulais vous montrer les risques inhérents à la formule préconisée par l'article 72. Si la population du Québec passait à 7 millions en l'an 2001, la Chambre des communes ne comporterait que 397 députés, puisque le nombre des députés décroît avec l'augmentation de la population québécoise par rapport à celle du reste du Canada. J'ai l'impression que le concepteur de cet article a voulu prédire que la population du Québec augmenterait proportionnellement à celle du Canada, puisque c'est la seule façon d'avoir un nombre raisonnable de députés. L'article ne fixe pas un plafond au nombre de députés, qui peut être augmenté ou diminué par le Parlement, mais on dit bien clairement que la représentation proportionnelle calculée selon la formule expliquée à l'article 72, avec le quotient électoral fixe, ne peut être modifiée. La rigidité est l'une des caractéristiques malheureuses de cette loi. Il vaudrait beaucoup mieux laisser le Parlement, composé de la Chambre de la

[Text]

ever should come into being, or the Senate and the House of Commons, to fix the membership rather than relying on the Quebec electoral quotient.

An interesting point arises as to whether the amendment under the Representation Act of 1974 was constitutional. The amendment to the BNA Act by the British Parliament in 1949 gave the federal Parliament very wide powers to amend the constitution of Canada. However, when Professor Lederman submitted to you recently that in creating a new membership in the Upper House, known as the House of the Federation under Bill C-60, the federal government was acting unconstitutionally, he argued that the federal government could not unilaterally amend the BNA Act in matters concerning the federal union which vitally affected the interests of the provinces.

• 1005

On the same basis it can be argued that a basic distortion in the membership of the House of Commons would vitally affect the interests of the provinces and Clause 72, dealing with the membership of the House of Commons, is unconstitutional. My suggestion is that to avoid argument Clause 72 of Bill C-60 should be eliminated and the Representation Act of 1974 be amended to restore the sensible principle of representation by population as contained in the 1946 amendment to the BNA Act.

Debate concerning the revisions of the proposed bill is made more difficult because of the absence of an amending formula. It is not easy to consider a document, which on the face of it is unchangeable, without knowing how it might be changed. Recently the government issued a White Paper outlining four different ways of changing the proposed constitution.

Again, the feature of inflexibility presents itself. For instance the Victoria formula provides that a permanent veto is afforded to any province having or having had 25 per cent of the population of Canada. Thus, if the Victoria formula had been proclaimed or were proclaimed now, Ontario and Quebec would each have a permanent veto for all time, no matter how small their populations might become in 200 years. If the population of either province fell to, say, 15 per cent, which is not inconceivable over a long period of time, it would still be able to prevent the wishes of 85 per cent of the population of Canada being carried into effect.

The Constitution must have flexibility and I suggest that an amending formula might be found in a majority vote of both Houses provided the provinces were adequately represented in the Senate with a 60 per cent membership as I have suggested, followed possibly by a national referendum.

Inflexibility is again found in the bill when the Charter of Human Rights is examined and this part of the bill is expected by the Prime Minister to become law by next July. It is fashionable in certain circles to believe rights should become enshrined in the Constitution without realizing that over the

[Translation]

fédération, si jamais on la crée, ou du Sénat et de la Chambre des communes, libre de fixer le nombre des députés au lieu de se fier au quotient électoral du Québec.

On peut alors se demander si la modification apportée en 1974 à la Loi sur la représentation est constitutionnelle. L'amendement apporté à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par le Parlement britannique en 1949 a donné au Parlement fédéral des pouvoirs très vastes lui permettant de modifier la constitution canadienne. Toutefois, lorsque dernièrement, le professeur Lederman vous a affirmé que le gouvernement fédéral agissait anticonstitutionnellement en créant grâce au Bill C-60 une Chambre haute élective, appelée Chambre de la fédération, il a prétendu que le gouvernement fédéral ne pouvait pas modifier unilatéralement les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique concernant la fédération et pouvant toucher les provinces.

De la même façon, on pourrait prétendre qu'une distorsion de la députation affecterait l'intérêt des provinces et que, par conséquent, l'article 72 traitant des députés de la Chambre des communes est anticonstitutionnel. Pour éviter toute chicane, l'article 72 du Bill C-60 devrait être supprimé et on devrait modifier la Loi de 1974 sur la représentation de façon à réinstaurer le principe logique de la représentation proportionnelle, comme le prévoyait l'amendement de 1946 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le débat sur les modifications proposées par le projet de loi est beaucoup plus pénible du fait qu'il n'y a pas de formule d'amendement. Il n'est pas facile d'étudier un document qui, à première vue, semble immuable, sans savoir comment on pourrait le modifier. Dernièrement, le gouvernement a publié un livre blanc décrivant quatre façons de modifier le projet de constitution.

A nouveau, le problème de la rigidité se pose. Par exemple, la formule de Victoria prévoit que toute province comptant au moins 25 p. 100 de la population canadienne peut imposer un veto permanent. Par conséquent, si on adoptait maintenant la formule de Victoria, l'Ontario et le Québec auraient tous deux un droit de veto permanent, et pour toujours, même si leur population devait sensiblement diminuer au cours des 200 prochaines années. Si la population de l'une ou de l'autre ne représentait plus que 15 p. 100 de la population de tout le pays, ce qui n'est pas inconcevable, cette dernière pourrait tout de même empêcher le reste de la population, soit 85 p. 100, de concrétiser ses souhaits.

La constitution doit être plus souple et je propose qu'on tienne un vote aux deux Chambres, à condition que les provinces soient représentées par 60 p. 100 des sénateurs, comme je l'ai recommandé, pour déterminer à la majorité une formule d'amendement qui pourra être confirmée par la suite par un référendum national.

La charte des droits aussi manque de souplesse, et c'est précisément cette partie du bill que le premier ministre aimerait voir adopter d'ici juillet prochain. Dans certains milieux, c'est maintenant à la mode de croire qu'il faut entériner les droits dans la constitution sans même se demander si, au fil

[Texte]

years words contained in constitutions appear to adopt different meanings under different social circumstances when being interpreted in different courts.

Certainly, this has been the experience of the United States when, under the First Amendment, it was impossible for years to legislate on hours of labour because of interference with the First Amendment dealing with the right of contract. It is also easy to see that disputes will readily arise on what falls within federal and provincial jurisdictions as they have done frequently in the past and in this respect the proposed act would be a boon to lawyers.

If a province does not like the Charter which consists of Clauses 5 to 29 of the proposed constitution, it may refuse to adopt it and it may be that certain provinces may not approve certain parts of the Charter dealing with language rights but there is no provision permitting the piecemeal adoption of the Charter. It will readily be seen that dissension will take place between provinces adopting the Charter and those who do not.

• 1010

Actually there is no real reason for the Charter to be incorporated in the constitution as the rights which it contains are already substantially incorporated in the Canadian Bill of Rights and the Official Languages Act. These, of course, can be amended by Parliament but it is highly unlikely that any fundamental rights would ever be taken away by Parliament in the future and therefore it would seem unnecessary to entrench them in a constitution. If a court should misinterpret the meaning of words contained, for instance, in the Canadian Bill of Rights, and courts have on occasion been guilty of misinterpretation, the matter may be easily corrected by an amendment to the statute whereas it might be most difficult to correct a misinterpretation by an amendment to the constitution. The sections dealing with political and legal rights and freedoms should be examined with great care and should include the necessary provisions which would prevent them from becoming a shield to criminal activity.

It appears implicit in the draft constitution that it is designed to create Canada as a bilingual country. For instance, Section 14(2) provides that any individual has the right to use English or French in any of the debates or other proceedings of the legislative assembly of any province and this is one of the sections contained in that part of the bill entitled "Canadian Charter of Rights and Freedoms" which it is contemplated to be made law by the federal Parliament next July. It is also provided by the proposed constitution and by the new amendments to the Criminal Code that any person charged under the Criminal Code has the right to be tried in either English or French in any part of Canada. Other sections are designed to create bilingualism and in particular to provide for the use of the French language throughout Canada.

These provisions should cause considerable debate in the months to come. Those in favour of bilingualism, which will become entrenched in the constitution if the act is passed and if the charter is adopted by the provinces, point out that educated Europeans frequently speak anywhere up to five languages and there is no reason why we should not do so in Canada.

[Traduction]

des ans, les mots ne prennent pas des sens différents d'après l'évolution de la société, et si donc les interprétations des tribunaux ne peuvent pas différer.

D'ailleurs, aux États-Unis, pendant des années, il a été impossible de légiférer sur les heures de travail à cause du 1^{er} amendement dans lequel on protégeait le droit de passer contrat. On peut facilement imaginer les conflits qui surgiront au sujet des domaines de compétence fédéraux et provinciaux, comme cela s'est souvent produit; d'ailleurs ce projet de loi sera une véritable mine d'or pour les avocats.

Si une province n'aime pas la charte, c'est-à-dire les articles 5 à 29 du projet de loi, elle peut refuser de l'adopter. Il se pourrait donc que certaines provinces ne soient pas d'accord avec certains articles seulement de la charte, par exemple ceux traitant des droits linguistiques. Pourtant, on n'a pas prévu l'adoption partielle de la charte. La dissension apparaîtra bientôt entre les provinces qui adoptent la charte et celles qui ne l'adoptent pas.

Il n'existe en fait aucune raison pour que la charte soit intégrée à la constitution, puisque les droits qu'elle contient sont déjà bien établis dans la Déclaration canadienne des droits, ainsi que dans la Loi sur les langues officielles. Ces textes de loi peuvent bien sûr être amendés par le Parlement, mais il est peu probable que le Parlement décide de supprimer des droits fondamentaux et il ne nous semble donc pas nécessaire qu'ils figurent dans la constitution. Il arrive parfois qu'un tribunal interprète à tort les termes contenus par exemple dans la Déclaration canadienne des droits. Il est cependant plus facile d'amender une loi que la constitution pour corriger une erreur d'interprétation. Les articles qui portent sur les droits politiques et juridiques, ainsi que sur les libertés, devraient être étudiés avec le plus grand soin et devraient inclure les dispositions nécessaires pour éviter qu'ils ne servent à protéger les activités criminelles.

Le projet de loi établit de façon implicite le bilinguisme au Canada. Par exemple, l'article 14(2) stipule que tout individu a le droit de participer aux débats et procédures des assemblées législatives provinciales en français ou en anglais. Cet article se trouve dans la partie du projet de loi intitulé: «Charte canadienne des droits et libertés», que le Parlement fédéral doit adopter en juillet prochain. La constitution proposée, ainsi que les nouveaux amendements apportés au Code criminel, prévoient que toute personne accusée en vertu du Code criminel a le droit d'être jugée en anglais ou en français partout au Canada. D'autres articles visent à instituer le bilinguisme et en particulier à permettre l'utilisation du français dans l'ensemble du Canada.

Ces dispositions susciteront sans doute de nombreux débats au cours des mois à venir. Si la loi est promulguée et si la charte est adoptée par les provinces, le bilinguisme au Canada sera établi dans la constitution. Or, les partisans du bilinguisme soulignent que de nombreux Européens instruits parlent fréquemment jusqu'à cinq langues et qu'il n'y a aucune

[Text]

They overlook, however, that while a number of Europeans use different languages with facility most countries have only one national language for their own state. There are exceptions such as Switzerland, which is a small country surrounded by Germany, France, Italy and Austria, so people are constantly communicating in different languages. Belgium is another exception, but the use of two languages has been highly divisive and is still causing great trouble in that country.

Those who are opposed to Canada's trying to become a bilingual country are often accused of being bigots and red-necks. Nevertheless, it must be remembered that language has been a divisive force throughout history. The argument against entrenching French and English as equal languages in the constitution is that bilingualism will not work in practice at the present time and that we now have appropriate language rights under the B.N.A. Act and under the Official Languages Act protecting the use of French and French should continue to be used as a respected regional language.

• 1015

It is ideally attractive to have all Canadians speaking both French and English with equal facility, but if one stops to think about it, one realizes that this is impossible from a practical point of view, especially having regard to the geography of this continent and the social and commercial interchange with a country of over 200 million people to the south of us whose national language is English. The Prime Minister himself said in a recent television interview that he would not expect the inhabitants of Hay River to speak French and that remark must apply to the greater part of Canada.

It may well be that the solution of the language problem lies in the provinces' agreeing that French and English should be compulsory subjects taught in the primary grades when children's ears are attuned to the learning of languages and that these languages should continue to be taught as a requirement throughout the entire period of school attendance to university entrance. In those areas outside Quebec where the numbers are sufficient, teaching in the French language in all disciplines should be made available. In the meantime the Official Languages Act, which provides among other things that the English and French languages are the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and the Government of Canada, should be adequate to protect the use of the French language, and the convenience of any French-speaking person dealing with the federal government in any part of Canada, without rigidly entrenching in the constitution that French must likewise become the official language of all provinces.

It is far better to allow rights to develop naturally rather than by statutory regulation. For instance, under Bill C-60 and under the amendments to the Criminal Code, an accused person is entitled to be tried in English or French. If a person

[Translation]

raison pour que nous n'en fassions pas autant au Canada. Cependant, ils oublient que, tandis qu'un grand nombre d'Européens parlent couramment plusieurs langues, la majorité des pays n'ont qu'une seule langue nationale. Il existe des exceptions comme la Suisse, qui est un petit pays entouré par l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche, ce qui explique que les gens sont constamment obligés de communiquer dans des langues différentes. La Belgique constitue une autre exception, mais l'utilisation de deux langues est souvent apparue comme un facteur de division et continue de provoquer des difficultés dans ce pays.

Ceux qui s'opposent à ce que le Canada s'efforce de devenir un pays bilingue sont souvent taxés de réactionnaires ou de sectaires. Néanmoins, nous devons nous rappeler qu'historiquement, la langue a toujours été un facteur de division. Ceux qui s'opposent à ce que le français et l'anglais soient établis dans la constitution comme deux langues de statut égal font valoir qu'actuellement, le bilinguisme ne peut fonctionner en pratique, et que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ainsi que la Loi sur les langues officielles, établissent déjà les droits linguistiques des Canadiens et protègent l'utilisation du français, qui doit continuer d'être considéré comme une langue régionale digne de respect.

Idéalement, il est très séduisant d'imaginer que tous les Canadiens parlent couramment à la fois le français et l'anglais. Mais si l'on réfléchit, cela semble impossible sur le plan pratique, compte tenu de la géographie de ce continent, ainsi que de l'importance des échanges sociaux et commerciaux que le Canada entretient avec un pays voisin de plus de 200 millions d'habitants dont la langue nationale est l'anglais. Le premier ministre lui-même a déclaré au cours d'une récente entrevue télévisée qu'il ne s'attendait pas à ce que les habitants de Hay River parlent français. Cette remarque peut s'appliquer à la plus grande partie du Canada.

La solution au problème linguistique, c'est peut-être que les provinces se mettent d'accord pour que le français et l'anglais soient enseignés obligatoirement à l'école primaire, lorsque l'apprentissage des langues ne pose pas de problème aux enfants, et pour que ces langues continuent d'être enseignées pendant toute la scolarité jusqu'à l'entrée à l'université. Dans les régions à l'extérieur du Québec où les francophones sont suffisamment nombreux, il faut que l'enseignement puisse se faire en français dans toutes les disciplines. Quant à la Loi sur les langues officielles, elle prévoit entre autres que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada pour les objets désignés par le Parlement et le gouvernement du Canada, et elle doit protéger l'utilisation du français et garantir que les francophones pourront communiquer en français avec les représentants du gouvernement fédéral dans l'ensemble du Canada, et ce, sans qu'il faille établir une fois pour toute dans la constitution que le français doit également devenir la langue officielle de toutes les provinces.

Il vaut mieux permettre l'évolution normale des droits plutôt que de la réglementer par une loi stricte. Par exemple, en vertu du Bill C-60 et des amendements apportés au Code criminel, un accusé a le droit d'avoir un procès en français ou en anglais.

[Texte]

charged with an offence under the Criminal Code in British Columbia demanded to be tried in French, it would be unlikely, if not impossible, to find a judge, jury, prosecution and defence counsel, court reporters and attendants to conduct the trial, and it is impossible to learn French overnight. Moreover, it would be necessary for all those involved not only to speak French but to think in French. There are enough difficulties and misunderstandings in communication in one language at the present time and it is far better in the administration of justice to have the use of skilled interpreters as is the present practice. To impose the use of French by the force of constitutional law upon the western provinces will only lead to trouble in the future.

Now another feature of Bill C-60 which raises unnecessary difficulties are those provisions involving the Queen. It is often overlooked in discussing constitutional changes that, apart altogether from any question of loyalty, the Queen performs a useful constitutional function and it appears strange that the changes proposed by Bill C-60 are considered necessary. In point of fact there is no real change in the Queen's position and I suggest that those changes dealing with the Queen be eliminated as they are unnecessary and are only likely to cause controversy. We must have a constitutional head of state through which the rule of law is safeguarded. She is neither elected, as is the Prime Minister, nor appointed, as is the Governor General, but she does represent in her own person the sovereignty of the people as expressed in the constitution.

Another part of the bill which is troublesome contains the clauses dealing with the appointment of judges to the Supreme Court of Canada. The Court now consists of nine judges, three of whom are in practice always appointed from the Province of Quebec. It is now proposed to increase the court to 11 judges and to provide by the law of the constitution that four judges must come from Quebec and the remaining seven, from the other regions of Canada.

• 1020

It is proper that judges should be appointed who are experienced in the civil code of their province. However, as far as appointments from the rest of Canada are concerned, many lawyers will believe that it is immaterial as to the place from which a judge comes so long as he possesses intelligence, integrity, knowledge of the law and experience. Be that as it may, it is now provided in the proposed bill that when a vacancy occurs and the Attorney General of Canada is considering an appointment from a particular province, he must inform the Attorney General of that particular province and the vacancy must not be filled unless the Attorneys General agree upon the appointment. If they do not agree, the Attorney General of Canada under a cumbersome procedure appoints a nominating council to whom he submits not less than three names and the council will thereupon either unanimously or by a majority make a recommendation to the House of the Federation, if it comes into existence, and then it will proceed

[Traduction]

Si un individu accusé en Colombie-Britannique en vertu du Code criminel demande un procès en français, il risque d'être difficile, sinon impossible, de trouver un juge, un jury, un avocat de l'accusation ou de la défense, des rédacteurs et des greffiers pour organiser le procès, dans la mesure où il est impossible d'apprendre le français d'un jour à l'autre. En outre, il faudra non seulement que tout le monde parle français, mais également pense en français. La communication dans une seule langue crée déjà suffisamment de difficultés et de malentendus, et il vaut mieux recourir au service d'interprètes compétents, comme c'est le cas actuellement, pour administrer la justice. Imposer le français de force dans les provinces de l'Ouest par le biais de la constitution ne fera qu'accroître les difficultés.

Je voudrais maintenant aborder les dispositions du Bill C-60 qui soulèvent des difficultés inutiles, à savoir celles qui portent sur la Reine. Dans les débats sur la réforme constitutionnelle, on oublie souvent que, mise à part toute question de loyauté, la Reine remplit une fonction constitutionnelle utile. Il me semble étrange que les propositions du Bill C-60 soient considérées comme nécessaires. En réalité, le statut de la Reine n'est pas vraiment modifié et je propose donc que ces changements soient éliminés, puisqu'ils sont inutiles et ne feront qu'engendrer la controverse. La constitution doit établir le statut du chef de l'État, qui doit assurer le respect de la règle de droit. La Reine n'est pas élue comme c'est le cas du premier ministre, et elle n'est pas nommée comme c'est le cas du gouverneur général. Mais elle représente, par sa personne, la souveraineté des Canadiens telle qu'elle est définie dans la constitution.

J'aimerais maintenant traiter des articles du projet de loi qui portent sur la nomination des juges à la Cour suprême du Canada. La Cour est actuellement constituée de neuf juges, et trois d'entre eux doivent venir de la province de Québec. Le bill prévoit de porter à 11 le nombre des juges de la Cour et à quatre le nombre des juges du Québec. Les sept autres juges viendraient du reste du Canada.

Les juges nommés devront avoir une grande expérience du Code civil dans leur province. Cependant, en ce qui concerne la nomination des juges du reste du Canada, de nombreux hommes de loi estiment que le lieu d'origine d'un juge n'a pas d'importance, du moment qu'il est intelligent, intègre, compétent et expérimenté. Quoi qu'il en soit, le bill proposé prévoit que, en cas de vacance d'un siège, le procureur général du Canada doit entrer en contact avec le procureur général de la province s'il se propose de nommer un juge de cette province, et la nomination ne pourra pas être effectuée sans l'accord des deux procureurs généraux. S'ils ne sont pas d'accord, le procureur général du Canada doit nommer un conseil de nomination à qui il soumettra trois noms. Le Conseil doit, à l'unanimité ou à la majorité, faire une recommandation à la Chambre de la fédération, si cette dernière voit jamais le jour, afin de discuter de la nomination et de prendre une décision.

[Text]

to conduct a debate on the matter of the nominations in order to reach a conclusion.

It is difficult enough in these days of high taxation and financial disparities to find able lawyers who are willing to go on the bench, and many good candidates would be unwilling to allow their names to be put forward to go through this unwelcome routine. Moreover, appointments to the Supreme Court are frequently made from the trial or Appellate courts of the provinces, and it is well for appointments to the Supreme Court of Canada to be chosen from judges who have had trial or appellate experience. A judge of any of the trial or appellate courts would be placed in a very invidious position if he were rejected after going through this protracted procedure. The statutory consultation process between the Attorney General of Canada and the Attorney General of a particular province might easily lead to political compromise instead of the choice of the best man, and it would be far better to leave the subject of appointments to the Supreme Court of Canada in the hands of the Attorney General of Canada to conduct informal consultations with the bench and bar before making the appointments.

I see no reason for increasing the size of the court, and I can see great difficulty in trying to establish two tiers of the court, one of which would consist of common law judges and the other, civil code judges. I believe that the court is functioning very well as it is presently constituted. I believe that if the judges of the Supreme Court of Canada were consulted, they would recommend no change.

It has taken over 100 years for any drastic change to be made in our constitution and it may be a very long time before any changes are made in the new constitution if the bill is passed and becomes law. The chief objection to this bill is that it is too rigid and too complicated and that it contains little that is innovative. It is to be hoped that it will be the subject of continued discussion and thought.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Thank you very much, Mr. Clyne.

The first three names I have are those of Mr. Caccia, Mr. Lachance and Mr. Richardson.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Joint Chairman, before we begin, might I give the report of the steering committee with respect to the sessions next week. We would like to ask you to adopt a short report from us and I would like to explain our procedures a little bit further.

• 1025

Our recommendations to you, after our meeting yesterday, arrived at unanimously, are that:

the meetings of the Joint Committee for the consideration of the report during the week of October 2 be held in camera and two, that no votes be taken at the session or sessions on Monday, October 2.

The reason for the second provision is that while we have agreed to begin our consideration of our report at two o'clock on Monday, this is a variation from our normal schedule, and

[Translation]

Compte tenu des disparités financières qui existent aujourd'hui et compte tenu du haut niveau d'imposition au Canada, il est difficile de trouver des avocats qui acceptent que leur nom soit proposé. En outre, le recrutement des juges de la Cour suprême se fait souvent parmi les magistrats des cours d'appel provinciales, et il me semble en effet souhaitable que ces juges aient une expérience des procès et des procédures d'appel. Le juge d'une cour d'appel qui se verrait rejeter à l'issue d'une telle procédure se trouverait placé dans une situation extrêmement désagréable. Le processus de consultation entre le procureur général du Canada et le procureur général d'une province risque de donner lieu à un compromis politique et non pas au choix du meilleur juge. Il vaudrait donc mieux que le procureur général du Canada procède à des consultations officielles avec la magistrature et le Barreau avant de prononcer la nomination des juges de la Cour suprême du Canada.

Il n'y a aucune raison pour que le nombre des juges de la Cour suprême soit accru, et je crois que la nomination des deux tiers des juges de la Cour posera de nombreux problèmes, dans la mesure où il y aura des juges experts en droit coutumier et des juges experts du Code civil. Je crois que la Cour fonctionne très bien pour le moment. Si les juges de la Cour suprême du Canada étaient consultés, je suis certain qu'ils ne recommanderaient pas de changement.

Il a fallu cent ans pour que notre constitution soit amendée de façon radicale, et nous devons peut-être attendre encore longtemps avant que de nouveaux changements lui soient apportés. Je reproche essentiellement à ce projet de loi sa rigidité et sa complexité. Je prétends également qu'il ne contient rien de nouveau. J'espère qu'il suscitera des débats et des réflexions soutenues.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Merci beaucoup, monsieur Clyne.

Les trois premiers noms qui sont inscrits sur ma liste sont ceux de MM. Caccia, Lachance et Richardson.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur le coprésident, avant de commencer, je voudrais vous faire part du rapport du comité directeur sur les séances de la semaine prochaine. Nous aimerions vous demander d'adopter un bref rapport que nous avons rédigé, et j'aimerais vous expliquer plus en détail nos procédures.

Les recommandations que nous vous adressons suite à notre réunion d'hier sont unanimes; les voici:

Les réunions du Comité mixte étudiant le rapport au cours de la semaine du 2 octobre se tiendront à huis clos et on ne votera pas aux séances du lundi 2 octobre.

Nous faisons cette dernière précision parce que nous avons convenu de commencer notre étude du rapport à deux heures, lundi, ce qui est contraire à notre horaire habituel, si bien que

[Texte]

some members may not be able to be here, so we thought it better to put votes over towards the time of the week when we would normally have been expected to be here.

At the same time, I might say that there will be very considerable pressure on us next week because it seems to me that we probably will have to finish consideration of our report by some time on Wednesday in order to enable us to have the report available for the House the following week. So we will ask members to be prepared for most intensive discussions especially on Tuesday and Wednesday of next week.

Senator van Roggen.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, to be here by two o'clock—I am not raising this to suggest you postpone the meeting time at two o'clock on Monday because I realize the pressure you are under next week—I would have to leave on Sunday. I may leave Monday morning instead to get here about 4:30, which I understand would be fine.

Do you anticipate any drafting to be done on the weekend or before the weekend, and if so might I possibly be able to get that by telex in Vancouver in order to study it on the airplane coming down?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is an excellent suggestion.

Senator van Roggen: For the one or two of us from far away, it might be helpful.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I was going to report to you on that; that does not require a motion of the Committee. The steering committee is putting together a document—and we are having a drafting committee meeting immediately after this meeting—but the document that you will be getting is not coming to you with the approval of the steering committee. It is a collection of drafts which various members have put together. It will be available this afternoon, partly in English and partly in French. In other words, it will be available in the language in which it was written. The translation I am afraid will not be available until Monday morning, but we will try to get to your offices this afternoon, the document as it is, as it comes from the drafting committee this morning, so it will be available to you over the weekend.

Senator van Roggen: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would someone move the adoption of the report of the steering committee?

Miss MacDonald: I so move.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Moved by Miss MacDonald. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other questions, or comments about next week at this time?

Mr. Hnatyshyn: I take it that the idea is to have some sort of report available for the recommencement of the session. Is that a matter of resolution by this Committee, or is that just the feeling of the steering committee?

[Traduction]

certain membres du Comité risquent de ne pouvoir être présents. Nous avons donc jugé préférable de reporter les votes à un moment de la semaine où nous sommes habituellement présents.

J'ajouterais tout de suite qu'il faudra se dépêcher la semaine prochaine, car nous devons probablement terminer l'étude de notre rapport d'ici mercredi, afin de le présenter à la Chambre la semaine suivante. Ainsi demanderons-nous aux membres du Comité d'être prêts à siéger plus longtemps, particulièrement mardi et mercredi prochains.

Sénateur van Roggen.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, je ne voudrais pas vous suggérer de repousser la réunion de lundi, puisque je comprends l'urgence de ces travaux, mais vous savez que pour être ici à deux heures, il me faudrait partir de chez moi dimanche. Or, je ne pourrai partir que lundi matin, ce qui me fait arriver ici à 16 h 30. Je crois d'ailleurs que cela suffira.

Prévoyez-vous que l'on commence à rédiger ce rapport au cours de la fin de semaine ou avant et, dans l'affirmative, pourrait-on m'envoyer le texte par télex à Vancouver, de sorte que je puisse l'étudier dans l'avion?

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est une excellente suggestion.

Le sénateur van Roggen: Pour ceux d'entre nous qui viennent de loin, cela pourrait être plus facile.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'allais justement vous parler de cela; cela n'exige d'ailleurs pas de motion du Comité. Le comité directeur prépare un document et nous aurons une réunion du comité de rédaction immédiatement après celle-ci. Le document qui vous parviendra n'aura pas reçu l'approbation du comité directeur. Il s'agit de divers textes envoyés par plusieurs membres du Comité. Ce document sera disponible dès cet après-midi, une partie en anglais et l'autre en français. Autrement dit, nous l'aurons dans la langue où les textes auront été rédigés. La traduction, malheureusement, ne pourra être prête avant lundi matin, mais nous essaierons d'envoyer à vos bureaux, cet après-midi, le document tel quel, tel qu'il a été préparé au comité de rédaction ce matin, si bien que vous pourrez l'étudier au cours de la fin de semaine.

Le sénateur van Roggen: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Quelqu'un voudrait-il proposer l'adoption du rapport du comité directeur?

Mlle MacDonald: Je le propose.

Le coprésident (M. MacGuigan): Proposé par Mlle MacDonald. Est-ce adopté?

Des voix: Adopté.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres questions, ou remarques à propos de la semaine prochaine?

M. Hnatyshyn: Je suppose que l'idée est d'avoir un rapport pour le début de la session. Cette question doit-elle être résolue par notre Comité, ou est-ce simplement le sentiment du comité de direction?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, there was a motion adopted at the beginning, although the motion was only that we try to present a report, so if we are unable to come up with something then we are not under any obligation to do it, but we are under the obligation to try.

Presumably the old session will end on October 10 or 11, so that does not give us very much time to get the report in.

Mr. Hnatyshyn: The clarification I think is satisfactory. In a matter of this importance, I would hate to see us ramming something through without sufficient and considered thought, so I understand the sentiment expressed, but we are not under, as you term it, any obligation to bring forward a report by any specific time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Miss MacDonald.

Miss MacDonald: Yes. The understanding that I have, although this may not necessarily be so, is that if we are going to make a report, it must be on October 10.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Miss MacDonald: Because the session dies that day and the bill I presume dies and everything else.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We die at the same time. We all die.

Miss MacDonald: So if we are going to make a report it must be on October 10 and ...

Mr. Hnatyshyn: Of course that is not definite. At least I may have missed something on the news broadcast, but while there is speculation about the session ending, the Prime Minister has certainly not indicated specifically that there will be a new session started; the only other comment I would make is that sometimes there is a good case for euthanasia, rather than going through in undue haste.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, we can discuss that next week. Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Can you tell us what the schedule will be next week? You have us meeting at two o'clock Monday afternoon. Can you tell me what the schedule will be between Monday and Wednesday?

• 1030

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I presume we would be meeting in the morning and afternoon on both Tuesday and Wednesday of next week. Whether the members will also want to meet both these evenings, I do not know, and whether members will want to meet Monday evening, I do not know. But in any event, there will be no votes on Monday. However, we will meet to discuss documents and to suggest additional changes and so on.

I was leaving that fairly flexible because I do not really know how the work will go and how members will feel about it.

Mr. Beatty: I might just indicate that it will be impossible for me to be here on Wednesday evening.

[Translation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, une motion a été adoptée au début de la séance, et ce, aux seules fins que nous essayions de présenter un rapport. Si bien que si nous ne parvenons pas à nos fins, nous ne sommes absolument pas obligés de le faire, mais nous devons au moins essayer.

On peut supposer que la session actuelle prendra fin le 10 ou le 11 octobre, de sorte que cela ne nous donne pas beaucoup de temps pour déposer notre rapport.

M. Hnatyshyn: Je crois que cet éclaircissement me suffit. Pour une question de cette importance, je ne voudrais pas que nous nous précipitions sans avoir le temps de réfléchir suffisamment à la question. Mais je comprends que, comme vous l'avez dit, nous ne sommes absolument pas obligés de soumettre un rapport à une date précise.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mademoiselle MacDonald.

Mlle MacDonald: Merci. Ce que j'avais compris, moi, et je peux me tromper, c'est que si nous déposons un rapport, nous devons le faire le 10 octobre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

Mlle MacDonald: Car la session prend fin à cette date, et je suppose que le projet de loi et le reste disparaîtront en même temps.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, notre Comité aussi. Tout disparaît.

Mlle MacDonald: Aussi, si nous devons faire un rapport, ce doit être le 10 octobre et ...

M. Hnatyshyn: Mais ce n'est pas certain. Ou alors, j'ai manqué quelque chose aux nouvelles, mais on dit qu'il est possible que la session se termine ... Toutefois, le premier ministre n'a pas précisément indiqué le début d'une nouvelle session; j'ajouterais simplement qu'on trouve quelquefois de bonnes raisons pour l'euthanasie plutôt que de se hâter indûment.

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, nous pourrions en discuter la semaine prochaine. Monsieur Beatty.

M. Beatty: Pourriez-vous nous dire quel sera l'horaire de la semaine prochaine? Nous nous retrouvons à deux heures, lundi après-midi. Pourriez-vous me dire ce que nous ferons entre lundi et mercredi?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je suppose que nous nous réunirons le matin et l'après-midi de mardi et mercredi prochains. Si les membres du Comité veulent également se réunir le soir, ou s'ils veulent avoir une séance lundi soir, c'est possible. De toute façon, nous avons décidé qu'il n'y aurait pas de vote lundi. Nous nous réunirons pour discuter des documents et suggérer certaines modifications, et caetera.

Je voulais nous laisser quelques libertés, car je ne sais pas exactement comment nous pourrions procéder et ce que penseront les membres du Comité.

M. Beatty: Je vous signale simplement qu'il me sera impossible d'être présent mercredi soir.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We will try to finish Wednesday by 6 o'clock.

Mr. Beatty: By earlier, Wednesday afternoon, would be very helpful.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): With your support at the meeting we can finish by mid-day on Wednesday.

Mr. Beatty: If you would apply it my way, the report would be very short and would not take very long to write at all.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to be clear as to what time the Committee will meet. On Monday, it is at 2 o'clock for the balance of that afternoon but Monday night is free, I take it, for other consultations.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Probably that is the best way to leave it, if that is generally agreed. I suggest that after the meeting on Monday in which members have expressed some of their views, we might perhaps meet until 5.30 p.m., especially Monday, and then there might be some drafting to be done that night. So probably it is just as well to leave Monday evening free. But I suggest we will need to sit on Tuesday evening and Wednesday evening; if we are finished we will not have to. Otherwise, we might have to do that, too. So probably we should leave Monday night free for reconsideration after the first discussion on Monday afternoon.

Senator Roblin: I must enter a caveat here because if you are planning to meet all day Tuesday, including Tuesday evening, I question seriously whether we will have appropriate opportunity to consider the options that are open to us. I join with what has been said about rushing through something that is as important as this bill is presented to be, on that kind of basis. I would urge the Chairman, if he can, to make sure that there is time on Tuesday, which is going to be the vital day, if Thursday is the day in which we deal with the thing, to give us room to think.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. Thank you. It certainly is not our intention to legislate by exhaustion and if members want to take breaks during the day there is no problem about that. Really, this is in the hands of members. The Chair has no wish to impose any kind of timetable. But the thing is that if we are to get a report in by Tuesday of the following week, we pretty well have to have it finished by about Wednesday of next week. It is that situation which is putting us under some pressure.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): What happened to the Conclave might happen to us and we might finish by Monday evening.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We would have to come back on Tuesday for the vote.

Mr. Hnatyshyn: We will have to get a new Prime Minister.

Miss MacDonald: We can do that at the same time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Caccia.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous essaierons de terminer pour 18 heures mercredi.

M. Beatty: S'il était possible de terminer plus tôt dans l'après-midi, cela m'arrangerait.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous nous aidez dans les réunions, nous pourrions terminer mercredi à midi.

M. Beatty: Si vous adoptiez ma formule, le rapport serait très bref et on ne prendrait pas grand temps pour le rédiger.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais savoir exactement à quelle heure le Comité se réunira. Lundi, c'est à 14 heures pour l'après-midi, mais lundi soir est libre, si j'ai bien compris, au cas où nous voudrions ajouter quelque chose.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, je crois que c'est le mieux, si vous êtes d'accord. Je suppose qu'après la réunion de lundi, où les membres du Comité pourront exprimer leurs opinions, nous pourrions ajourner vers 17 h 30 et envisager de rédiger quelque chose ce soir-là. Il est donc probablement préférable de garder lundi soir libre. Mais je suppose qu'il nous faudra siéger mardi et mercredi soir; si nous avons fini, évidemment ce ne sera pas nécessaire. Sinon, il faut l'envisager. Donc, laissons lundi soir libre pour réviser le document après la première discussion de lundi après-midi.

Le sénateur Roblin: Je voudrais ici faire une mise en garde, car si vous projetez de vous réunir toute la journée mardi, y compris mardi soir, je me demande vraiment si nous aurons la possibilité de réfléchir aux diverses options qui s'offrent à nous. Je ne voudrais pas que nous nous précipitions dans une affaire aussi importante que celle-ci. Je prie donc instamment le président, si c'est possible, de s'assurer que nous aurons suffisamment de temps pour réfléchir mardi, puisque ce sera le jour le plus important. Jeudi, tout devra être décidé.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Merci. Nous n'avons bien sûr pas l'intention de légiférer jusqu'à épuisement, et si les membres du Comité veulent interrompre les réunions au cours de la journée, cela ne pose pas de problème. C'est vraiment à vous de décider. La présidence n'a absolument pas l'intention d'imposer un horaire. Mais il faut savoir que si nous voulons déposer un rapport le mardi de la semaine suivante, il faut que cela soit terminé mercredi prochain. C'est cela qui peut donner ce caractère d'urgence à l'affaire.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Ce qui est arrivé au conclave pourrait bien nous arriver, et qui sait si nous ne finirons pas lundi soir.

Le coprésident (M. MacGuigan): De toute façon, il nous faudra revenir mardi pour voter.

M. Hnatyshyn: Il faudra trouver un nouveau premier ministre.

Mlle MacDonald: On le fera en même temps.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Caccia.

[Text]

Mr. Caccia: Thank you, Mr. Chairman. In his brief, Mr. Clyne indicates— is his approval of entrenching in the constitution. I read from his brief:

... that French must likewise become the official language of all provinces.

Would Mr. Clyne indicate to us in Bill C-60 where this exactly is said?

Mr. Clyne: I am not exactly sure if I can find it immediately but it is in there. The English and French languages are under Clause 13:

13. The English and French languages are the official languages of Canada for all purposes declared by the Parliament of Canada or the legislature of any province, acting within the legislative authority of each respectively.

And then Clause 14(1):

Any individual has the right to use English or French, as he or she may choose, in any of the debates or other proceedings of the Parliament of Canada.

And in Clause 14(2):

Any individual has the right to use English or French, as he or she may choose, in any of the debates or other proceedings of the legislative assembly of any province.

• 1035

Mr. Caccia: Well, there is quite a difference between what Mr. Clyne read and saying that French "must" become the official language of all provinces. How does he draw that conclusion?

Mr. Clyne: Oh, I think these sections provide that, in my view.

Mr. Caccia: Most respectfully, Mr. Chairman, he is reading into the sections something that is not there. Perhaps he will read them again.

Mr. Clyne: Well, if you say that a person has the right to use the language...

Mr. Caccia: I am asking Mr. Clyne, Mr. Chairman, where does it say that French must become, that it is mandatory, according to these two clauses, that French must become the official language of the whole province?

Mr. Clyne: Well, that is my conclusion.

Mr. Caccia: Well, your conclusion is wrong.

Mr. Clyne: Why?

Mr. Caccia: Because the clauses that he has read do not make it mandatory for the provinces to adopt both official languages. It just sets out certain rights, and there is quite a difference.

Senator van Roggen: You mean they do not need to adopt the whole charter. Is that your point?

Mr. Caccia: It sets out that English and French are the official languages of Canada for all purposes declared by the Parliament of Canada or the legislatures. So it leaves it open to the legislatures to adopt this approach. It does not make it mandatory. And I submit to you, sir, there is a big difference

[Translation]

M. Caccia: Merci, monsieur le président. Dans son mémoire, M. Clyne déclare qu'il désapprouve que l'on entérine dans la constitution:

... de même le français doit devenir langue officielle dans toutes les provinces.

M. Clyne pourrait-il nous indiquer où il a trouvé cela dans le Bill C-60?

M. Clyne: Je ne suis pas tout à fait sûr de pouvoir le trouver immédiatement, mais c'est dans le projet de loi. L'anglais et le français sont à l'article 13.

13. Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada pour les objets désignés par le Parlement du Canada et les corps législatifs provinciaux dans leur sphère de compétence respective.

Puis, au paragraphe (1) de l'article 14:

Tout individu a le droit de participer aux débats et procédures du Parlement du Canada en français ou en anglais, à son choix.

Puis, au paragraphe (2) de cet article 14:

Tout individu a le droit de participer aux débats et procédures des assemblées législatives provinciales en français ou en anglais, à son choix.

M. Caccia: Ma foi, il y a une grosse différence entre ce qu'a lu M. Clyne et dire que le français «doit» devenir la langue officielle de toutes les provinces. Comment peut-il tirer cette conclusion?

M. Clyne: A mon avis, c'est ce que prévoient ces articles.

M. Caccia: En toute déférence, monsieur le président, M. Clyne interprète abusivement ces articles. Il devrait peut-être les relire.

M. Clyne: Ma foi, si vous dites qu'une personne a le droit d'utiliser la langue...

M. Caccia: Où lisez-vous que le français doit devenir, que c'est obligatoire en vertu de ces deux articles, que, donc, le français doit devenir la langue officielle de toute la province?

M. Clyne: Je vous dis que c'est ma conclusion.

M. Caccia: Eh bien, votre conclusion est erronée.

M. Clyne: Pourquoi?

M. Caccia: Parce que les articles que vous avez lus n'obligent pas les provinces à adopter les deux langues officielles. Ils prévoient simplement certains droits, et c'est très différent.

Le sénateur van Roggen: Vous voulez dire qu'il n'est pas nécessaire qu'elles adoptent toute la charte; c'est cela?

M. Caccia: Ils stipulent que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada pour les objets désignés par le Parlement du Canada et les corps législatifs provinciaux. Libre donc aux corps législatifs d'adopter cette formule. Ce n'est pas obligatoire. Et je puis vous assurer, monsieur, qu'il y a une

[Texte]

between leaving it open to the legislatures and making it mandatory.

Mr. Clyne: If the charter is adopted by the provinces then these sections all become entrenched in the Constitution.

Mr. Caccia: Certainly, we agree with that, but that does not mean that it becomes mandatory for the legislatures, and that is the difference.

Senator Lang: The explanatory note might help, Mr. Caccia.

Mr. Caccia: An explanatory note is just an explanatory note. I am reading the bill.

Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Clyne where he gets the notion that by having the Whips in the present system members around this table cannot vote according to their conscience?

Mr. Clyne: Well, Mr. Caccia, I have talked to a number of members of Parliament who have indicated to me that it is quite frequently necessary to vote in a certain way, otherwise the government will fall, and you have to make a choice.

Mr. Caccia: How about the Opposition members? Do they suffer this same hardship?

Mr. Hnatyshyn: We have a change of . . .

Mr. Clyne: Mr. Caccia, may I come back to your first point. I would like to read you the note attached to Section 13:

13. Section 13 declares English and French to be the official languages of Canada for all such purposes as may be declared by Parliament or the legislature of any province.

So therefore when the charter is adopted by a province then both languages become the official languages of the province. I think that is quite clear.

Mr. Caccia: This is where the importance of interpreting words correctly comes into the picture. Mr. Clyne, you will notice that what you have just read includes the word "may", not "shall". Now in your brief you are saying that French "must" become the official language of all provinces. So I submit to you that you have exactly proven that your conclusion is incorrect, because it says "may" and not "shall".

Mr. Clyne: Yes, but it "may" because if the charter is adopted by the province as is provided in the act, then that becomes part of the Constitution.

Mr. Caccia: Well, do you not think by what you just said again, "if" it is adopted, that it requires the political will of that province if it is adopted?

Mr. Clyne: Oh, yes. And this is one of the things that I have pointed out, that if one province adopts the charter and another province does not adopt it, that is going to create division throughout Canada.

Mr. Caccia: Why division, for heaven's sake?

[Traduction]

grosse différence entre laisser les corps législatifs libres d'agir et rendre une telle disposition obligatoire.

M. Clyne: Si les provinces adoptent la charte, ces articles deviennent alors entérinés dans la constitution.

M. Caccia: Certainement, nous sommes bien d'accord là-dessus, mais cela ne veut pas dire que c'est obligatoire pour les corps législatifs, et c'est là la différence.

Le sénateur Lang: La note explicative serait peut-être utile, monsieur Caccia.

M. Caccia: Une note explicative n'est qu'une note explicative. Je lis le projet de loi.

Monsieur le président, M. Clyne pourrait-il me dire comment il en arrive à la conclusion que l'existence des whips dans le système actuel empêche les parlementaires de voter conformément à leur conscience?

M. Clyne: Ma foi, monsieur Caccia, j'ai parlé à un certain nombre de députés qui m'ont déclaré qu'il était très fréquemment nécessaire de voter d'une certaine façon, sinon le gouvernement pourrait être renversé, et qu'il fallait bien faire un choix.

M. Caccia: Et les députés de l'opposition? Souffrent-ils de cette même entrave?

M. Hnatyshyn: Nous avons . . .

M. Clyne: Monsieur Caccia, puis-je revenir à votre premier point? Je vous lirais la note à l'article 13:

13. L'article 13 stipule que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada pour les objets que pourront désigner le Parlement du Canada et les corps législatifs provinciaux.

Aussi, lorsque la charte sera adoptée par une province, les deux langues deviendront les langues officielles de cette province. Je crois que c'est tout à fait clair.

M. Caccia: C'est justement là qu'il est important d'interpréter correctement un libellé. Vous remarquerez en effet, monsieur Clyne, que dans ce que vous venez de lire, il est question des objets que «pourront» et non pas «devront» désigner le Parlement et les corps législatifs provinciaux. Or, dans votre mémoire, vous dites que le français «doit» devenir la langue officielle de toutes les provinces. Je prétends donc que vous venez justement de prouver que votre conclusion est inexacte, car le texte dit bien «pourront» et non pas «devront».

M. Clyne: Oui, mais nous avons «pourront» parce que si la charte est adoptée par la province comme il est prévu dans la loi, cela devient partie intrinsèque de la constitution.

M. Caccia: Eh bien, ne pensez-vous pas que ce que vous venez justement de dire montre bien que «si» la charte est adoptée, c'est qu'il faut donc pour cela que la province manifeste une volonté politique?

M. Clyne: Oh, si. Et c'est une des choses que j'ai justement fait remarquer, à savoir que si une province adoptait la charte, alors qu'une autre province ne l'adoptait pas, cela créerait des divisions dans tout le Canada.

M. Caccia: Pourquoi cela, mon Dieu?

[Text]

• 1040

Mr. Clyne: To have one province saying, I have a certain constitution, and another province saying no, that is not my constitution I think is highly divisive.

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. Caccia: Mr. Clyne, is it divisive to have today the Province of New Brunswick being bilingual as compared to its neighbour, Nova Scotia, which has not declared itself bilingual? What is divisive about that today in Canada? Anno Domini, 1978? What is divisive about that?

Mr. Clyne: Well, we are talking about a constitution, not about a practice.

Mr. Caccia: We are talking about the reality of today. We have one province that has declared itself bilingual by its own political will, through its own legislature, without any imposition. Now what is divisive about that in the present picture as you look at Canada?

Mr. Clyne: Mr. Chairman, I do not think I can make myself any more clear than what I have said.

Mr. Caccia: Mr. Chairman, may I move on to another portion in Mr. Clyne's submission which I would like to understand better. In his brief, he spent some time on the Representation Act which, if memory does not fail me, was supported and approved by all four parties in the House of Commons in 1974. Apparently the opposition parties seem to be oppressed by this as well, and I wonder how that works. They are not purely the victim of the government, are they, Mr. Senator?

Now, I would like to ask Mr. Clyne whether he is aware of this, that the Representation Act has brought an increase in the number of M.P.s representing the Province of British Columbia.

Mr. Clyne: Mr Caccia, I am not really concerned about any one province. All I am saying is that that act can produce over the years some extraordinary distortions. Now, the act is not necessarily favourable to any one province; it might, for instance, work very badly against Quebec. It is far better and far simpler to really have the representation in Parliament by population rather than by a mathematical calculation based on the quotients of any one province.

Mr. Caccia: But you do not object to the fact that the representation from B.C. has gone up from 23 to 28?

Mr. Clyne: Look, I am really not concerned about that. I am not trying to argue that it is to the benefit of any one province. What I am saying is that it is a bad section because it can produce over the years some very bad distortions.

Mr. Caccia: Mr. Chairman, could Mr. Clyne enlighten us as to the reasons why we have the quotient historically, why we do take the Quebec quotient into consideration?

Mr. Clyne: I do not know. It was in the BNA Act originally and then it was changed in 1946.

[Translation]

M. Clyne: Qu'une province se donne une certaine constitution et une autre, une différente, c'est faire germer la division.

Une voix: Bravo!

M. Caccia: Monsieur Clyne, le fait que la province du Nouveau-Brunswick soit bilingue, contrairement à sa voisine, la Nouvelle-Écosse, qui ne s'est pas déclaré officiellement bilingue, peut semer la division? Qu'est-ce qui peut diviser le Canada là-dedans en l'an de grâce 1978? Où est le germe de la division?

M. Clyne: Je parle de constitution, pas d'une pratique politique.

M. Caccia: Je parle des réalités actuelles. Une province s'est déclarée officiellement bilingue, de son propre chef, par sa propre assemblée législative, et sans aucune contrainte. Pour-quoi cela amènerait-il la division du Canada actuel?

M. Clyne: Monsieur le président, ce que j'ai dit ne pourrait pas être plus clair.

M. Caccia: Alors, je vais passer à une autre partie du mémoire du M. Clyne que j'aimerais comprendre un peu mieux. Dans son mémoire, il parle longuement de la Loi sur la représentation qui, si je ne m'abuse, a été appuyée et adoptée par les quatre partis à la Chambre des communes en 1974. La loi opprimerait apparemment les partis d'opposition; c'est à se demander comment cela peut bien se passer. Ce ne sont pas des victimes du gouvernement, n'est-ce pas sénateur?

J'aimerais donc demander à M. Clyne s'il sait que la Loi sur la représentation a permis d'augmenter le nombre des députés de la Colombie-Britannique.

M. Clyne: Monsieur Caccia, je ne m'intéresse pas à une province en particulier. Je dis tout simplement qu'à la longue, cette loi peut créer des distorsions formidables. Je ne dis pas que la loi favorise une province plus qu'une autre, mais elle pourrait nettement défavoriser le Québec. Il serait beaucoup mieux et beaucoup plus simple de choisir la représentation proportionnelle au Parlement plutôt que d'imposer une formule mathématique dépendant du quotient électoral d'une province.

M. Caccia: Mais vous n'êtes pas malheureux du fait que le nombre des députés de la Colombie-Britannique soit passé de 23 à 28, n'est-ce pas?

M. Clyne: Cela ne m'intéresse pas tellement. Je n'essaie pas de prouver que cela peut avantager une province; je dis simplement que c'est un mauvais article, qui pourrait à la longue créer des distorsions peu souhaitables.

M. Caccia: M. Clyne pourrait-il nous communiquer les raisons pour lesquelles nous avons décidé autrefois d'un tel quotient et pour lesquelles on a décidé de tenir compte du quotient du Québec?

M. Clyne: Je les ignore. C'était dans le premier Acte de l'Amérique du Nord britannique, et cela a été changé en 1946.

[Texte]

Mr. Caccia: So Mr. Clyne has never taken the trouble to study and to find out why have that in our consideration.

Mr. Clyne: Perhaps you might enlighten me.

Mr. Caccia: I am not the one who is submitting the brief and criticizing the Quebec quotient. The onus is on Mr. Clyne, Mr. Chairman.

Mr. Clyne: I assume it was a matter of convenience at the time.

Mr. Caccia: Was it a matter of convenience back in 1867?

Mr. Clyne: Yes, but it is not now.

Mr. Caccia: And what were the reasons then?

Mr. Clyne: Frankly, I do not know.

Senator Van Roggen: A supplementary to that, Mr. Chairman. Did the quotient—if I may ask Mr. Caccia—did the quotient at the time of Confederation include an automatic escalation of four seats every ten years?

Mr. Clyne: No.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lachance.

M. Lachance: Je trouve un peu pathétique qu'un homme de la trempe de M. Clyne continue à charrier des conceptions fausses de ce que la société canadienne...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Would you mind waiting just one minute?

M. Lachance: C'est comme dans les cours de justice ici, nous avons un excellent système de traduction, monsieur le président. Cela démontre simplement les désavantages auxquels doivent faire face les francophones de l'extérieur du Québec qui doivent passer devant un tribunal pour un procès criminel.

• 1045

Est-ce que la traduction est revenue maintenant?

Mr. Clyne: Yes, I can hear now.

M. Lachance: Très bien. Je disais donc que je trouvais un peu pathétique, ceci dit sans vouloir attaquer d'aucune façon la crédibilité du témoin d'aujourd'hui, qu'un homme de sa trempe, qu'un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique continue d'avoir une conception faussée de la société canadienne actuelle et qu'il voie dans les initiatives gouvernementales, soit dans le Livre Blanc, soit dans le document qui s'intitule Bill C-60 et qui est présentement à l'étude, des intentions qui n'y sont pas.

M. Caccia, tout à l'heure, a signalé une des interprétations fausses que le témoin fait des dispositions qui y sont contenues. À ma connaissance, il n'a jamais été de l'intention des législateurs ou du gouvernement d'imposer dans le Bill C-60 le français comme langue officielle à toutes fins utiles et à toutes fins de droit, à la fois pour les institutions fédérales et les institutions provinciales. Tout ce qu'il fait, c'est sanctionner dans la Constitution la possibilité pour chacun des éléments juridictionnels canadiens de faire de chacune des deux langues une langue officielle aux fins fédérales ou provinciales. Et je pense qu'à cet égard, les dispositions de l'article 13 sont

[Traduction]

M. Caccia: M. Clyne ne s'est donc jamais donné la peine d'étudier cette formule pour découvrir pourquoi on l'a choisie.

M. Clyne: Peut-être vous, pourriez-vous m'éclairer?

M. Caccia: Ce n'est pas moi qui ai présenté ce mémoire pour critiquer le quotient électoral du Québec. Monsieur le président, c'est à M. Clyne de se défendre.

M. Clyne: Je présume que c'était plus commode à l'époque.

M. Caccia: C'était plus commode en 1867?

M. Clyne: Probablement, mais plus maintenant.

M. Caccia: Quelles pouvaient être les raisons à l'époque?

M. Clyne: Franchement, je l'ignore.

Le sénateur van Roggen: J'aimerais poser une question supplémentaire, monsieur le président. Si vous permettez, monsieur Caccia, le quotient électoral au moment de la confédération prévoyait-il une augmentation automatique de quatre députés à tous les dix ans?

M. Clyne: Non.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Lachance.

Mr. Lachance: I find it pathetic to see a man of Mr. Clyne's stature to keep on dragging such misconceptions of what the Canadian society...

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Pourriez-vous patienter quelques minutes?

Mr. Lachance: Here, it is the same as in a court of justice; we have an excellent translation system, Mr. Chairman. That simply goes to show the disadvantages that francophones outside of Quebec must face when they have to appear in criminal court.

Do we have translation now?

M. Clyne: Oui, je l'entends.

Mr. Lachance: Fine. I was saying that I find a little pathetic, without in any way trying to attack the credibility of today's witness, that a man of his stature, that a judge from the Supreme Court of British Columbia, still has the erroneous impression about our present Canadian society and that he finds, in government initiatives, either in the White Paper, either in the document entitled Bill C-60 and which we are now examining, intentions that are not there.

A little earlier, Mr. Caccia brought to our attention one of the erroneous interpretations that the witness made concerning certain provisions that are in it. To my knowledge, it has never been the intention of the legislators or of the government in Bill C-60 to impose French as an official language, either at the practical level or at the legal one, for both the federal and provincial institutions. All it does is entrench within the constitution the possibility for all Canadian jurisdictional elements to use both languages as an official language for federal or provincial ends. On that, I believe that the provisions in Clause

[Text]

extrêmement claires et qu'on ne peut leur faire dire ce qu'elles ne disent pas.

Un autre exemple est celui de la possibilité qui serait donnée dans la Constitution aux Canadiens francophones ou anglophones, partout au Canada, de subir un procès criminel dans leur langue. Le témoin voit là un exemple de ce qu'il considère être un danger d'incompréhension et il croit que des provinces comme la sienne se verraient dans l'impossibilité matérielle de réaliser une telle chose. Je voudrais simplement lui faire remarquer que cette disposition existe déjà dans les textes législatifs puisque le gouvernement canadien, en collaboration avec chacune des provinces du Canada et avec l'accord de chacune d'entre elles, a récemment passé un bill qui est devenu loi et qui donne justement à tous les Canadiens cette possibilité avec, évidemment, la possibilité pour les provinces, puisque c'est leur responsabilité d'administrer la justice, d'introduire ce droit dans la mesure de leurs possibilités respectives. Je me souviens très bien qu'au comité de la Justice et des questions juridiques, la Colombie-Britannique, dans des communications avec le procureur général du Canada, lui avait fait part de certaines des difficultés signalées par le témoin d'aujourd'hui. Mais la province de la Colombie-Britannique elle-même n'a jamais considéré ces difficultés comme étant impossibles à résoudre et elle se donnait un délai de deux ou trois ans pour mettre en vigueur les dispositions qui existent déjà dans la loi canadienne puisque, comme vous le savez sans doute, le droit criminel est de responsabilité fédérale mais l'administration de la justice est de responsabilité provinciale.

Ce n'est donc pas, dans le Bill C-60, du droit nouveau. Cela ne fait que sanctionner dans la Constitution ce qui existe déjà dans les textes. Alors, deuxième exemple d'une erreur qui à mon sens risque d'entourer le débat dans une incompréhension de mauvais aloi.

• 1050

Troisièmement, je voudrais simplement souligner à M. Clyne quelque chose de très important. C'est que comme francophone, je ne suis pas ici pour quémander d'aucune façon. Je suis un citoyen du Canada à part entière. Je suis francophone et je me débrouille très bien en anglais. C'est exprès que je parle français avec vous, monsieur Clyne, parce que je veux simplement vous souligner que, comme francophone, je fais des efforts pour participer à la vie sociale canadienne; comme francophone venant du Québec, où je suis majoritaire. Comme francophone, lorsque je m'adresse à mes collègues du reste du Canada, je dois faire des efforts particuliers pour communiquer avec eux, et cela depuis 110 ans. Et lorsque vous attaquez le Bill 101 et que vous dites que le Québec n'a aucun droit constitutionnel de donner, dans ses propres textes et à l'intérieur de ses propres limites, à sa population les outils nécessaires à son propre développement, je vous dis que c'est là se méprendre complètement sur ce qu'est la réalité francophone au Canada et en particulier au Québec.

Le Bill 101 et ce qu'il représente est là pour rester dans la province de Québec. Personnellement, je suis député fédéral, je suis Canadien, je suis fédéraliste sans aucune restriction et je

[Translation]

13 are extremely clear and we cannot interpret them to mean what they do not.

Another example is the possibility that would be given in the constitution to French-speaking or English-speaking Canadians everywhere in Canada to be tried in criminal courts in their own language. The witness finds that an example of what he considers to be a dangerous opportunity for misunderstanding and he believes that provinces like his would not find it materially possible to effect such a thing. I simply wanted to draw to his attention the fact that that provision already exists in legislative texts, as the Canadian government, with the co-operation of each and every Canadian province, and with the agreement of each and every one of them, has recently passed a bill which has become legislation and which gives that possibility to all Canadians and, of course, the possibility for the provinces, because they are the ones who administer justice, to introduce that right in so far as their respective possibilities will allow it. I will remember that before the Justice Committee, British Columbia, in communications with the Solicitor General of Canada, had told him about certain problems brought up by today's witness but the province of British Columbia itself has never considered that those difficulties were impossible to solve and was giving itself a period of two or three years to implement the provisions that already exist in Canadian law, and because, as you probably know, criminal law is a federal responsibility but the administration of justice is a provincial responsibility.

Therefore, in Bill C-60, this is not new legislation. It is only entrenching in the constitution what already exists in legislation. So, there is the second example of an error which, in my opinion, might possibly put the whole discussion under the cloud of incomprehension.

Third, I would simply like to say something very important to Mr. Clyne. As a francophone, I am not here to beg in any way. I am a full-fledged Canadian citizen. I am French-speaking and I get along quite well, thank you, in English. I am deliberately speaking French to you, Mr. Clyne, because I simply want you to know that, as a francophone, I am making some efforts to participate in Canadian social life; as a francophone coming from Quebec where I am a majority, as a francophone, when I address myself to my colleagues from the rest of Canada, I must make special efforts to communicate with them and that has been going on for 110 years. When you attack Bill 101 and you say that Quebec has no constitutional right, within its own text and within its own limits, to give its population the tools necessary for its own development, I say to you that you are completely mistaken about the reality of francophones in Canada and especially in Quebec.

Bill 101 and what it represents is there to stay in the Province of Quebec. Personally, I am a federal member of Parliament, I am a Canadian, I am a federalist without reserve

[Texte]

considère que le Bill 101 est un outil important et nécessaire au développement du français dans la province de Québec et que ce n'est pas un anglophone de la Colombie-Britannique qui va venir me dire que ce bill en question n'est pas nécessaire. Parce que je suis chez moi au Québec, autant que vous êtes chez vous en Colombie-Britannique, et à l'intérieur de ma juridiction.

Si certains éléments du bill en question ne sont pas de juridiction provinciale, comme a pu le dire le juge Deschênes, il revient aux juges de la province de Québec de le décider. Et en ce sens, je rends hommage au gouvernement canadien de n'avoir pas voulu déferer ce bill à la Cour suprême, parce que cela aurait voulu dire pour les Québécois que même à l'intérieur de leur province, ils n'étaient pas en mesure de se donner les outils pour leur développement.

Donc, monsieur le président, tout cela pour dire qu'il n'a jamais été question de faire du Canada un pays bilingue from coast to coast. Bien sûr, que ce n'est pas réaliste. Bien sûr. On le réalise tous. Et ce n'est pas du tout ce que le Bill C-60 spécifie. Tout ce qu'il fait, c'est qu'il sanctionne dans les textes constitutionnels, dans les textes cadres de la fédération canadienne, il sanctionne ce qui est un fait réel, un fait qui existe, un fait qu'on ne peut pas répudier soit qu'il existe deux communautés au Canada, une francophone et une anglophone, et que les deux sont citoyennes à part entière au Canada.

Lorsque je vous entends avoir des réserves sur ces dispositions, je me surprends toujours que ces réserves viennent du groupe majoritaire au Canada, que ce groupe majoritaire se sente menacé par ces dispositions. Menacé par quoi, monsieur le président? Menacé par quoi? Ce sont des francophones qui auraient dû se sentir menacés puisque depuis 110 ans nous avons eu toutes les difficultés du monde à nous réaliser dans ce pays. Et pourtant nous faisons encore partie de ce pays-là.

Je voudrais simplement vous souligner, monsieur Clyne, qu'il y a toujours deux faces à une médaille: la face que vous avez donnée, qui est celle des réserves et des inquiétudes, que je comprends d'une certaine façon, à l'égard de cette nouvelle réalisation des aspirations des francophones. Mais il y a aussi l'autre face, puisqu'il y a six millions de francophones au Canada et en particulier au Québec où les francophones sont majoritaires. Et ces francophones-là majoritairement veulent faire partie du Canada, mais ils veulent y faire partie à la seule condition que leurs droits et que leur existence ne seront pas contestés par des fausses conceptions comme celles que vous avez voulu nous soumettre aujourd'hui.

Je ne mets pas en doute votre bonne foi. Je comprends que ces réserves et ces inquiétudes proviennent peut-être d'une incompréhension du fait français et cette incompréhension vient évidemment du fait que dans l'Ouest les francophones ne sont pas aussi nombreux que dans l'Est. Je voudrais simplement vous dire que cette réalité francophone elle existe et qu'elle doit être acceptée par l'ensemble des Canadiens si nous sommes pour avoir un pays qui va fonctionner. Je vous remercie.

[Traduction]

and I consider that Bill 101 is an important and necessary tool for the development of French in the Province of Quebec and it is certainly not an anglophone from British Columbia who is going to tell me that that bill is not necessary. Because I am at home in Quebec as much as you are at home in British Columbia, and that is my jurisdiction.

If certain elements of the bill in question are not in the provincial jurisdiction, as Judge Deschenes has said, it is up to the judges of the Province of Quebec to decide. In that sense, I praise the Canadian government for not having wanted to refer that bill to the Supreme Court because it would have been a source of division: because that would have meant, for Quebecers, that even inside their own province, they did not have the power to give themselves the tools for their own development.

So, Mr. Chairman, all that to say that there was never any intention of making Canada a bilingual country from coast to coast. Of course that is not realistic. Of course, we all realize that—and Bill C-60 does not call for that at all. All it does is entrenches within the constitutional texts, within the framework texts of the Canadian federation, it entrenches a real fact, a fact which does exist, a fact that cannot be denied, that there exists two communities in Canada, one French-speaking and one English-speaking, and that both are full fledged citizens of Canada.

When I hear that you have certain reservations on those provisions, I am always surprised to hear that those reservations come from the majority group in Canada, that this majority group feels threatened by those provisions. Threatened by what, Mr. Chairman? What is so threatening? It is the francophones who should have felt themselves threatened because during the last 110 years we have had no end of difficulty trying to develop our potential in this country. And yet, we are still part of that country.

I would simply like to emphasize, Mr. Clyne, that there are always two sides to a coin: the side you have given which is that of reservation and concern, which I understand in a certain way, when faced with this new development of francophone aspiration. But there is also the other side since there are 6 million of francophones in Canada and more particularly in Quebec where francophones are a majority. The majority of those francophones want to be part of Canada but they want to be part of it on the sole condition that their rights and their existence will not be challenged by false ideas of the bulk of those you have submitted here today.

I do not question your good faith. I understand that those reservations and concerns stem perhaps from a certain misunderstanding of the French fact and that that misunderstanding, of course, comes from the fact that francophones are not as numerous out West as they are in the East. I would simply like to say to you that this francophone reality does exist and that it must be accepted by all Canadians if we want to have a country that is going to work. Thank you.

[Text]

Mr. Clyne: Well, Mr. Chairman, all I can say is that from a practical point of view, the use of the French language in the courts in the West is impractical.

As I have said in my brief, I would like to see Fench used in the schools; I would like to see French taught in the primary schools and right up to University entrance, and also any discipline to be taught in French where population requires it. However, at the present time, the use of French in the courts is just simply not practical in the West.

M. Lachance: Oui. Je voudrais simplement signaler que ce que j'ai dit tout à l'heure ce n'est pas l'avis... It is not the impression that was given by the Attorney General of British Columbia when he accepted the principles contained in that bill, I do not have the number now...

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Bill C-42.

Mr. Lachance:... the bill the Canadian parliament passed offering the possibility for Canadians of both linguistic groups, to have a criminal trial in their own language. That was accepted as a principle by your government of British Columbia, and your Attorney General said that accommodations would be made provided some time was given to put into effect those principles in the day-to-day life of the criminal justice administration. So I accept the fact that you say that it is not practical, but I would just like to point to you that your Attorney General of British Columbia said it is practical, provided time is given...

Mr. Clyne: Then all I can say is that I disagree.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Whittaker.

Mr. Whittaker: Well, I am...

Mr. Richardson: Mr. Chairman, I was the second or third speaker but do you have me on the list?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I have you on the list, Mr. Richardson.

Mr. Whittaker: I yield to Mr. Richardson...

Mr. Richardson: Well, if I follow that is fine.

Mr. Whittaker: I would yield to Mr. Richardson.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I was putting Mr. Richardson after...

Mr. Whittaker:... in the interests of time. I know we are running out of time and I am quite willing to yield to him.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, there are a number of members involved. Unless there is some time pressure in particular involved, the usual custom is to have non-members after the Committee members ask questions, so Mr. Richardson is on the list, but I put him at the end.

Mr. Richardson: Mr. Chairman, your co-Chairman announced that I would be after the other two.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps he had no more names at that time. But we will get to you, Mr. Richardson; it will not be too long.

Mr. Whittaker: Are we going to go over, Mr. Chairman; are we going to go over the 11 o'clock?

[Translation]

M. Clyne: Dans la pratique, l'utilisation du français devant les tribunaux de l'Ouest ne marche pas.

Ainsi que je l'ai expliqué dans mon exposé, le français devrait être enseigné dans l'enseignement primaire, secondaire et universitaire; de plus, certains sujets devraient être enseignés en français là où le besoin s'en fait sentir. Mais je le répète, l'utilisation du français devant les tribunaux est impossible dans l'Ouest à l'heure actuelle.

Mr. Lachance: As I said earlier, that does not seem to be the position of... Le procureur général de Colombie-Britannique semblait être de l'avis contraire lorsqu'il s'est dit prêt à appuyer les principes du bill.

M. Gauthier: Du Bill C-42.

M. Lachance: Du bill adopté par le parlement canadien et permettant notamment aux Canadiens des deux groupes linguistiques de demander à ce qu'une procédure pénale se déroule dans leur langue maternelle. Ce principe a déjà été endossé par le gouvernement de Colombie-Britannique, le procureur général de cette province nous ayant assuré que les dispositions nécessaires seront prises afin de mettre ces mesures en œuvre en ce qui concerne la procédure pénale. Donc contrairement à ce que vous affirmez, l'utilisation du français serait possible de l'avis du procureur général de Colombie-Britannique, bien qu'il faudra bien entendu un certain temps pour mettre ces dispositions en œuvre.

M. Clyne: Je ne suis pas d'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie. Monsieur Whittaker.

M. Whittaker: Je voudrais...

M. Richardson: Avez-vous inscrit mon nom sur la liste, monsieur le président?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, votre nom figure sur la liste.

M. Whittaker: Je cède mon tour à M. Richardson.

M. Richardson: J'attendrai de parler après vous.

M. Whittaker: Je vous cède mon tour.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Whittaker aura la parole après.

M. Whittaker: Je lui cède mon tour de façon que les choses aillent plus vite.

Le coprésident (M. MacGuigan): Normalement, les membres du comité ont la parole avant les députés qui n'en font pas partie; c'est pourquoi le nom de M. Richardson figure en queue de liste.

M. Richardson: Le coprésident avait dit que j'aurais la parole après mes deux autres collègues.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il avait peut-être épuisé sa liste à ce moment-là. De toute façon ne vous en faites pas, votre tour viendra.

M. Whittaker: Allons-nous siéger passé 11 h 00, monsieur le président?

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I think we will be, yes.

Mr. Whittaker: Thank you very much. I am very pleased to see Mr. Clyne here from British Columbia today testifying, coming well prepared and willing to say some of the things that are being said in western Canada and taking the consequences of this Committee for doing so. I really have not that many questions, but I was quite interested in the concept that he talked about as part of the laying off the party whips in order to have a member represent his constituency or his province better than what he appears to be able to do now. I agree that it is very difficult to represent your constituency under the system that we have, but really, I wonder whether you are not talking about the party system rather than just the party whips. The little bit that I understand of the American system is that the American legislator, be he a Senator or a Congressman, can represent much better his constituency because he does not have the same party system that we have here. I really wonder if that is not more what you are thinking of: getting some kind of a representation without having to take entirely the party line. Laying off the whips, I do not think, in the first instance would help you that much; in the second instance if you were not more or less going along with the party line because that would in my view break down the whole party system in any event.

• 1100

I wonder if you would like to elaborate on that subject.

Mr. Clyne: Yes. I would not like to see the party system broken down. I think, really, it is more important to have Parliament of a fixed duration and only subject to dissolution on a vote of want of confidence. And that, I think, really would give far more independence to the individual member. I think that is really the case in the United States, for instance, and you do not leave the matter to the discretion of the Prime Minister.

Mr. Whittaker: You are thinking more of the government side, the Whip on the government side. Senator Forsey is not here today but you have probably read where he does not particularly like that fixed time limit because you could happen to have a tie. You often have ties in anything. How do you break this tie? How do you get a Speaker and all those things on a fixed system?

I do not know whether you have read or have any thoughts on that. Or maybe you would like to elaborate on that, what would happen there.

Mr. Clyne: Well, I think then you would probably have a vote of lack of confidence if it came to that.

Mr. Whittaker: You would not really need a vote, would you, because if you cannot get a Speaker, that is . . .

Mr. Clyne: Oh, if you could not get a Speaker, well, then, I think you would . . .

Mr. Whittaker: Or be able to break a tie . . .

Mr. Clyne: Well, how long is it since a tie actually occurred, an actual tie?

[Traduction]

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois bien que oui.

M. Whittaker: Je vous remercie. Je suis heureux que M. Clyne, de Colombie-Britannique, ait accepté de comparaître devant nous pour dire tout haut ce que l'on entend un peu partout dans l'Ouest du pays, et ce, au risque de se faire critiquer par certains membres du comité. J'ai trouvé très intéressante sa proposition du supprimer les whips de parti afin de permettre aux députés de mieux représenter leur circonscription ou leur province. Nous avons effectivement beaucoup de mal à représenter nos circonscriptions dans les conditions actuelles; je me demande néanmoins si cela ne concerne pas plutôt le système de partis plutôt que les seuls whips. Aux États-Unis, les sénateurs et membres du congrès sont à même de mieux défendre les intérêts de leurs électeurs du fait qu'ils ne sont pas assujettis à un système de partis. Ne serait-il donc pas préférable de modifier notre système en nous permettant de ne pas toujours et en toute circonstance avoir à suivre la discipline de partis? Le seul fait de nous débarrasser des whips ne changerait pas grand chose; de plus, si la discipline de partis n'était pas respectée, notre système, fondé sur cette discipline, s'en trouverait ébranlé.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Clyne: Il faudrait effectivement secouer le système de parti. Il serait préférable de prévoir des législatures de durée fixe, sujettes uniquement à la dissolution en cas de vote de défiance; cela permettrait aux députés de jouir d'une plus grande autonomie. C'est ce qui se passe maintenant aux États-Unis.

M. Whittaker: Votre suggestion concerne plutôt le whip du parti au pouvoir. Vous avez certainement lu les articles du sénateur Forsey, absent aujourd'hui, dans lesquels il s'élève contre les législatures à durée fixe en raison des difficultés qu'entraînerait l'égalité des suffrages. Que fait-on en pareil cas? Comment ferait-on pour élire un orateur?

Je ne sais pas si vous avez réfléchi à ces questions, mais peut-être pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez.

M. Clyne: On aurait sans doute un vote de défiance en pareil cas.

M. Whittaker: Pas nécessairement, car si on ne parvient pas à élire un orateur . . .

M. Clyne: Dans ce cas il faudrait . . .

M. Whittaker: En cas d'égalité des suffrages . . .

M. Clyne: A quand remonte le dernier cas de ce genre.

[Text]

Senator Lang: Only in Prince Edward Island.

Mr. Whittaker: It is almost there now. And there are instances where there have been.

Mr. Clyne: Yes, you could provide for that by the Prime Minister going to the Governor General and asking for dissolution.

Mr. Whittaker: Or it could be provided in the constitution . . .

Mr. Clyne: Yes.

Mr. Whittaker: . . . I suppose, by elaborating on . . .

Mr. Clyne: Yes, yes.

Mr. Whittaker: . . . and setting out what would happen in those instances. Going back to the electorate would be fairly expensive, time-consuming and may not be the best or the thing that would be wanted. There has to be some thought there of actually what would happen.

I agree very much, sir, with what you are saying about the representation and the way it is in Bill C-60, that it is based on the Quebec quotient, and I certainly agree with the representation by population. It may not be too well known that had the first round of redistribution gone through in the 1972 period, the formula for that, B.C. would have been very, very badly misrepresented once again. It was only because we had a second round and that there was a fairly good representation made by some of the members from British Columbia that we got as close as we have, although we still do not feel that we got as much as we should have in that round. And we certainly have not felt that we are getting representation in the Senate and on the various appointed federal bodies that often have a great impact on what goes on in Canada.

• 1105

So I certainly very much disagree with what is in bill C-60 and agree with you, and I think you are saying we do not want to make this Parliament much larger than we already have it, that it could get very badly out of wack. Maybe you could elaborate a little more on your thinking about "by population" because we know now that we have some areas being represented whose population figures are very low and other members of Parliament in other areas have riding population figures which are very high. For instance my own riding of Okanagan Boundary in British Columbia is a larger area than Prince Edward Island and it has a larger population than Prince Edward Island. It is represented by one poor lonely MP—very lonely at times—whereas Prince Edward Island has four.

I am not entirely against that sort of thing; I realize that a small province should have more representation than a larger province. I also realize that I happen to be situated in an unfortunate situation. The unfortunate situation is that population growth is so high and has been so high that we just have not been able to keep up in redistributions.

I wonder if you would like to give us some of your thoughts.

[Translation]

Le sénateur Lang: C'est arrivé uniquement dans l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Whittaker: C'est ce qui se passe dans l'Île actuellement, et des cas de ce genre se sont présentés ailleurs.

M. Clyne: Le premier ministre se rendrait chez le gouverneur général pour demander la dissolution des Chambres.

M. Whittaker: Des dispositions pourraient également être prévues dans la Constitution.

M. Clyne: En effet.

M. Whittaker: En explicitant . . .

M. Clyne: Oui.

M. Whittaker: Ce qui se passerait en pareil cas. Un ballottage serait coûteux, prendrait du temps et ne serait sans doute d'ailleurs pas la solution idéale. Il faudrait réfléchir davantage à la question.

Je suis par ailleurs tout à fait d'accord sur ce que vous avez dit concernant les modalités de représentation, telles que prévues au Bill C-60, basées sur le quotient du Québec, et je suis idéalement partisan du scrutin proportionnel. Si la nouvelle répartition des sièges avait été mise en place en 1972, la Colombie-Britannique aurait été très mal représentée à nouveau. Ce n'est que grâce au deuxième tour que nous sommes parvenus à redresser la situation dans la province, bien que nous estimons ne pas avoir obtenu notre dû. Nous sommes d'ailleurs insuffisamment représentés au Sénat ainsi qu'au sein des différentes instances fédérales qui jouent un rôle essentiel dans la vie politique du pays.

Je conteste donc ce qui se trouve dans le Bill C-60 et je suis d'accord avec vous; selon vous, nous ne voulons pas que notre Parlement soit beaucoup plus grand qu'il ne l'est déjà parce que cela alourdirait les choses. Peut-être pourriez-vous nous donner plus de précisions sur ce que vous entendez par l'expression «par population» parce que nous savons maintenant que certaines régions sont représentées, tandis que leur population n'est pas tellement élevée, et que d'autres députés au Parlement venant d'autres régions ont des circonscriptions très peuplées. Par exemple, ma propre circonscription d'Okanagan Boundary en Colombie-Britannique a une superficie et une population plus grande que l'Île-du-Prince-Édouard, et cette circonscription n'a qu'un pauvre député esseulé, très esseulé quelque fois, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard en a quatre.

Je ne m'oppose pas complètement à ce genre de chose; je sais bien qu'une petite province devrait avoir plus de représentants qu'une grande province, proportionnellement parlant. Je sais aussi que je me trouve dans une situation plutôt malheureuse. Le malheur, c'est que la population croît à un rythme si élevé que la redistribution n'est jamais à jour.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

[Texte]

Mr. Clyne: Well frankly I believe in representation by population and I think the fairest method is for Parliament to decide on the number of members for a House of Commons and then divide the total population by that number so that you have one representative for every, say, 10,000 people or whatever the number turns out to be. I think that is really the only fair way to do it.

Of course another thing I would like to see—it is not in the bill of course—is something by way of a single transferable vote which produces a much fairer method of representation.

Mr. Whittaker: You would do this regardless of the size of the province or the . . .

Mr. Clyne: I would.

Mr. Whittaker: Fine, thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Whittaker.

I have Mr. Gauthier, Senator van Roggen, Senator Lang and Mr. Richardson.

Mr. Gauthier.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Merci, monsieur le président.

Monsieur Clyne, j'aimerais d'abord vous dire que personnellement, à titre de francophone qui vient d'une province à majorité anglophone, l'Ontario, je suis en désaccord total avec vous sur votre interprétation de la partie concernant les langues officielles. Mais puisque mes deux collègues, M. Caccia et celui qui l'a suivi, vous ont questionné là-dessus, je pense qu'on a couvert le sujet.

J'aimerais seulement revoir avec vous la question des cours de justice. Dans le projet de loi, il est question de:

... procédures pénales punissables par une peine d'emprisonnement où le tribunal exerce la compétence pénale qui nous confère une loi provinciale.

Mais l'article 17, qui suit l'article 16, parle de procédures qui relèvent des provinces et dit que:

17. Nulle disposition de l'article 16 n'a pour effet d'empêcher l'application, devant les cours décrites au paragraphe 16(2) ou au titre de leurs procédures ou des procédures et documents visés au paragraphe 16(3), des règles de procédure, notamment celles portant sur les avis, qui sont établies par l'autorité compétente pour l'application efficace de ces deux paragraphes.

Vous ne trouvez pas, monsieur Clyne, que cet article-là protège les gens comme vous qui, au niveau de la procédure, disent que c'est impossible en pratique, peut-être même inutile d'instituer un genre de système judiciaire où le bilinguisme institutionnel serait *de facto* disponible à des gens comme moi qui parlent français mais qui ne vivent pas au Québec?

[Traduction]

M. Clyne: Franchement, je crois à la représentation proportionnelle à la population et je crois que la méthode la plus juste est que le Parlement décide du nombre de députés qu'il devrait y avoir à la Chambre des communes et qu'on divise ensuite la population totale par ce nombre, ce qui nous donnerait un représentant, disons, par 10,000 personnes ou quelque chose de ce genre. Je crois que c'est la seule façon juste de faire les choses.

Évidemment, et cela ne se trouve pas dans le projet de loi, j'aimerais bien qu'il y ait quelque chose comme un seul vote transférable, car c'est une méthode de représentation beaucoup plus juste.

M. Whittaker: C'est ce que vous feriez, nonobstant l'importance de la province ou . . .

M. Clyne: Oui.

M. Whittaker: Parfait, merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Whittaker.

Sur ma liste, j'ai M. Gauthier, le sénateur van Roggen, le sénateur Lang et M. Richardson.

Monsieur Gauthier.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Clyne, I would first like to say that personally, as a Francophone coming from a province with an Anglophone majority, Ontario, I am in complete disagreement with you on your interpretation of the part concerning official languages. But since my two colleagues, Mr. Caccia and the one who followed him, have already put questions to you on that, I think that ground has already been covered.

I would simply like to go over the question of courts of justice with you. In the bill it says:

... in a matter relating to an offence for which an individual charged with that offence is subject to be imprisoned if he or she is convicted thereof, the court is exercising any jurisdiction conferred on it by or pursuant to an act of the legislature of any province.

But Clause 17 which follows Clause 16 is on procedure of provincial jurisdiction and says that:

17. Nothing in section 16 shall be held to preclude the application, to or in respect of proceedings in any court described in subsection 16(2), or to or in respect of any proceedings described in subsection 16(3), of such rules for regulating the procedure in any such proceedings, including rules respecting the giving of notice, as may be prescribed by any competent body or authority in that behalf pursuant to law for the effectual execution and working of the provisions of either of those subsections.

Do you not think, Mr. Clyne, that that clause protects people like you who, at the procedural level, say that it is impossible in practice, if not even useless, to set up a judiciary system where institutional bilingualism would, de facto, be available to people like me who speak French but who do not live in Quebec?

[Text]

• 1110

Voulez-vous dire que pour moi et les quelques millions d'autres Canadiens d'expression française qui vivons dans les provinces anglaises en ce moment il n'est pas pratique de se défendre en cour de justice dans la langue française?

Mr. Clyne: I still maintain that in a criminal court you would not in my view be getting true justice if the proceedings were tried by a judge and a jury who were not adept in the French language. This is one of the . . .

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): D'accord. Je respecte votre point de vue. Mais, avez-vous lu le Bill C-42?

Senator McIlraith: Mr. Chairman, on a point of order, let the witness answer. Surely the witness must not be cut off in the middle of an answer. It was obvious he was starting to answer a question and was in the middle of it. Surely he must be heard to answer.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There is no clear ruling I can give in a case of that kind but certainly I would encourage the witness to complete his answer.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): I thought he had finished.

Mr. Clyne: If you do not have a judge and jury who are thinking in French, you are not going to have justice given to the person. It is far better to have an expert interpreter who conveys what the accused is saying so that it is understood by everyone. It may be that in another 50 years it may work but right now when people have not been used to communicating in a language, you are not going to have justice to the accused in my view.

M. Gauthier (Ottawa-Vannier): Bien, c'est un point de vue, mais il y en a un autre qui selon moi est plus fort que le vôtre, soit que l'accusé a le droit d'être entendu par un juge qui comprend sa langue. Et vous, vous renversez la chose. Vous dites: la justice doit être capable de s'exprimer dans sa langue; l'accusé doit être capable de comprendre la langue parlée à la cour.

Je vais vous passer une copie du Bill C-42, parce qu'il est évident que vous ne l'avez pas lu ou bien vous ne l'avez pas compris. Le Bill C-42 dit très bien que l'accusé a le droit d'être entendu par un juge qui comprend sa langue. C'est là une distinction importante de la justice naturelle qui est élémentaire. Vous, vous dites: non.

Bien, écoutez, nous ne sommes pas d'accord et je vais laisser tomber . . . Je vais vous laisser une copie du Bill C-42 adopté par la Chambre des communes le 23 juin 1978, et qui durant les débats à la Chambre et en Comité a reçu l'appui de toutes les provinces, moyennant nécessairement, comme on l'a expliqué tout à l'heure, une période de consultation pour mettre en application cette loi.

Je maintiens, monsieur Clyne, qu'en autant que vous respectiez l'esprit du Bill C-42, je suis d'accord. Mais si vous niez cela, il en résulte un système de justice qui est pas mal lourd et qui est inacceptable selon moi.

J'aimerais passer aussi à votre interprétation du supposé bilinguisme. Est-ce que pour vous le bilinguisme signifie que

[Translation]

Do you mean to say that for me and for some millions of other Canadians, speaking French and living in English provinces right now, it is not practical to defend ourselves in a court of justice in the French language?

M. Clyne: Je prétends toujours qu'en cour d'assise, vous n'obtiendriez pas véritablement justice, à mon avis, si vous étiez jugé par un juge et un jury n'ayant pas une bonne connaissance de la langue française. C'est une des . . .

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): I respect your point of view, but have you read Bill C-42?

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, j'invoque le Règlement, laissons le témoin répondre. Il ne faudrait pas l'interrompre au beau milieu de sa réponse. Il est évident qu'il avait commencé à répondre à une question et nous devrions certainement entendre ce qu'il a à dire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne peux pas vraiment rendre une décision dans un cas comme celui-ci, mais j'encourage le témoin à terminer sa réponse.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Je croyais qu'il avait terminé.

M. Clyne: Si vous n'avez pas de juge ni de jury qui pense en français, vous n'allez pas pouvoir rendre justice à l'accusé. Il vaut mieux avoir recours à un expert interprète pour bien rendre ce que l'accusé a à dire, pour qu'il soit compris de tout le monde. Il se peut que dans 50 ans, cela puisse fonctionner, mais pour le moment si les gens ne sont pas habitués à communiquer dans une langue, ils ne peuvent rendre justice à un accusé.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Very well, this is one point of view, but there is another stronger than yours I believe. The accused has the right to be heard by a judge who understands his language. You reverse this assertion in saying: justice must be able to be rendered in its language; the accused must be able to understand the language spoken in the court.

I will give you a copy of Bill C-42, because it is obvious that you have not read it or not understood it. Bill C-42 says very clearly that the accused has the right to be heard by a judge who understands his language. This is an important distinction from natural justice which is elementary. But you are not of the same opinion.

It is obvious that we are not in agreement and I am going to let it go at that. I am leaving with you a copy of Bill C-42 which has been adopted by the House of Commons on June 23, 1978. During the debates in the House and also in committee, this bill has received the support of all provinces, provided, as we had explained earlier, that there were necessarily a consultation period before the application of this legislation.

I maintain, Mr. Clyne, that inasmuch as you respect the spirit of Bill C-42, I am in agreement. But if you deny it, the result will be a rather heavy and unacceptable justice system.

I would also like to touch upon the interpretation of this alleged bilingualism. Does it mean to you that everybody

[Texte]

tout le monde doit parler les deux langues officielles? Vous dites dans votre exposé:

... bilingualism will not work in practice at the present time ...

It is ideally attractive to have all Canadians speaking both French and English with equal facility, but if one stops to think about it one realizes it is impossible from a practical point of view ...

Mais qu'est-ce que cela a à voir avec la possibilité pour un million de francophones demeurant actuellement dans les provinces anglaises de s'exprimer dans leur langue, quand le nombre le justifie. Qu'est-ce que cela a à voir avec le bilinguisme individuel, cette fonction de bilinguisme institutionnel qui permettrait à des gens comme moi de s'exprimer, soit dans une cour de justice, soit à la chambre de la législature, dans la langue de leur choix? Je ne comprends pas et je suis d'accord avec ceux qui m'ont précédé que vous avez mal interprété l'idée du bill qui veut institutionnaliser un bilinguisme, donner à tous les Canadiens, tant au Québec pour les anglophones qu'à l'extérieur du Québec pour les francophones, la possibilité d'aller en cour et de s'exprimer dans leur langue. Je déplore que vous souteniez une thèse qui n'est ni dans l'esprit du bill C-60, ni dans l'esprit de la Loi sur les langues officielles.

• 1115

Une autre question, celle de l'article 72 du bill C-60. Qui, d'après vous, monsieur Clyne, aurait le droit de modifier la représentation au Parlement si, comme vous le dites, le projet de loi passé en 1974 était de nature peut-être ... and I will revert here to your own words: an interesting point arises as to whether the amendment under the Representation Act of 1974 was constitutional. Who then would have the authority to change the numbers of M.P.s representing the Canadian people, in your view?

Mr. Clyne: Let me just deal very briefly with your first point, that you go into court and you say I want to be tried in French and the judge is not proficient in French and you are not going to receive justice, and you are assuming that you are going to get judges and juries who are proficient in French, and you will not find that certainly in the Western Provinces.

Now, coming to your second point, I have said before that I think Parliament should have the right to determine the number of members and then the number of members should then be voted on a proportional representation.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Well, your first point, Bill C-42 provides that an accused whose language is one of the official languages of Canada may not later than, and then there is a disposition for the appearances of the accused, but a Justice of the Peace or a Magistrate shall grant an order directing that the accused be tried before a Justice of the Peace, Magistrate, Judge, Judge or Jury, as the case may be, who speaks the official language of Canada that is the language of the accused or, if the circumstances warrant, to speak both official languages of Canada. So there is a provision in the bill that covers your first point. It is not necessarily true

[Traduction]

should speak both official languages? You say in your presentation:

... le bilinguisme ne peut fonctionner en pratique à ce moment-ci ...

Idéalement ce serait une bonne chose que tous les Canadiens parlent à la fois l'anglais et le français avec la même facilité, mais si on s'arrête à y penser, on se rend compte que c'est impossible du point de vue pratique, ...

What has it to do with the possibility for one million francophones living now in English provinces to express themselves in their own languages, when they are in sufficient number. What has it got to do with individual bilingualism, this function of institutional bilingualism which would enable people like myself to speak in a court of justice or in a legislative chamber in the language of his choice? I do not understand and I agree with those who came before me, you are not interpreting correctly a bill which will institutionalize bilingualism so as to give all Canadians, whether it be in Quebec for the anglophones or outside Quebec for the francophones, the possibility to express themselves in court in their own language. I regret your support of a thesis which is not in the spirit of Bill C-60 nor in the spirit of the act on official languages.

I have another question dealing with Article 72 of Bill C-60. Who, according to you, Mr. Clyne, would have the right to amend representation in Parliament if, as you say, the bill adopted in 1974 was maybe of the nature ... Je reviens à vos propres mots: la question intéressante est soulevée, à savoir si l'amendement en vertu de la Loi sur la représentation de 1974 était constitutionnel. Qui donc aurait l'autorité de changer le nombre de députés représentant le peuple canadien à votre avis?

M. Clyne: Laissez-moi parler brièvement d'abord de votre première question, si vous vous rendiez en cour et demandiez d'être jugé en français et que les juges ne parlent pas couramment le français, ils ne peuvent vous rendre justice. Si vous prétendez que vous allez obtenir des juges et des jurys qu'ils soient compétents en français, vous n'allez certainement pas les trouver dans les provinces de l'Ouest.

Pour revenir à votre seconde question, j'ai dit plus tôt qu'à mon avis le Parlement devrait avoir le droit d'établir le nombre de députés, et que ce nombre serait ensuite voté en se fondant sur une représentation proportionnelle.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Vous dites au départ que le Bill C-42 prévoit qu'un accusé dont la langue est une des langues officielles du Canada, peut à cause d'une disposition concernant la comparution de l'accusé, recevoir d'un juge de paix ou d'un magistrat l'ordonnance exigeant que cet accusé soit jugé devant un juge de paix, un magistrat, un juge, un juge ou un jury, selon le cas, qui parle la langue officielle du Canada, c'est-à-dire la langue de l'accusé ou, si les circonstances l'exigent, parle les deux langues officielles du Canada. Il y a donc dans le bill une disposition qui tient compte de votre première question. Il n'est pas nécessairement vrai que le

[Text]

that the judge that will hear the case at the preliminary hearing will be the judge that will hear the case at the trial. He may order that a judge in another district or in the appropriate district hear that case in the language of the accused.

Mr. Clyne: Yes, but I think Mr. Whittaker will bear me out that you would not find a judge in British Columbia who could do it.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Well, that is not what we heard from British Columbia at that time.

Mr. Whittaker: Not what you heard from Mr. Basford.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): No, no. We had a telegram from B.C. at that time, at the Committee level, and you were not there, Mr. Whittaker, so you would not know. But there was a telegram from the B.C. Government that, and Mr. Basford did table all kinds of figures on this, it was a possibility that within the next few years, following normal consultation, to supply that kind of essential services to the communities in all the English-speaking provinces and in Quebec.

I want to go back to one sentence that you made also in your statement. You said:

Those who are opposed to Canada's trying to become a bilingual country are often accused of being bigots and rednecks. Nevertheless, it must be remembered that language has been a divisive force throughout history.

I take it that you would be in favour of the Belgium type of country, in other words that we would balkanize French to Quebec and English to the rest of Canada. Do you believe this is where we are heading, Mr. Clyne?

• 1120

Mr. Clyne: I really believe, to be quite frank, that the English language is becoming more and more pervasive throughout the world as a working language. Now, I am not suggesting that it is a finer language or anything of that kind. For instance, to my surprise, I found when I was in China recently, last month, that even in the northern part of China and Manchuria they were teaching English in the universities. You found that recent statement in the press about Italy, saying that English is being used more and more in the economic community.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Great.

Mr. Clyne: It is a matter of usage.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Great, but you see, I can use the language also; perhaps not as well as you do but I do not think I am a divisive force in speaking French.

Mr. Clyne: No, I do not think so, but I...

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): But you say that, that language has been a divisive force throughout history. Why would I be a divisive force?

Mr. Clyne: No, I say the use of language has in fact been a divisive force throughout history.

[Translation]

juge qui entendra la cause lors de l'audience préliminaire sera le juge qui l'entendra au moment du procès. Il peut ordonner qu'un juge d'un autre district ou d'un district plus approprié entende cette cause dans la langue de l'accusé.

M. Clyne: Oui, mais je crois que M. Whittaker en conviendra, nous ne pourrions trouver un juge en Colombie-Britannique qui pourrait le faire.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Ce n'est pas ce qu'a dit cette province lorsque ce fut discuté.

M. Whittaker: Ce n'est pas ce que vous avez entendu de M. Basford.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Non. Nous avons reçu au comité, un télégramme de la Colombie-Britannique, et vous n'étiez pas présent, monsieur Whittaker, par conséquent, vous ne sauriez pas. Mais il y a eu un télégramme du gouvernement de Colombie-Britannique disant—et M. Basford a déposé des statistiques à ce sujet—qu'il était possible au cours des prochaines années, après consultations normales, de fournir ce genre de service essentiel aux municipalités dans toutes les provinces anglophones et au Québec.

J'aimerais revenir à une phrase de votre exposé. Vous avez dit:

Ceux qui se sont opposés à ce que le Canada devienne un pays bilingue sont souvent accusés d'être des chauvins et des ignorants. Néanmoins, il faut se souvenir que la langue a été une force de division tout au long de l'histoire.

Je suppose que vous êtes en faveur d'un pays comme la Belgique, autrement dit vous voudriez limiter le français au Québec et l'anglais au reste du Canada. Croyez-vous que nous nous engageons dans cette voie, monsieur Clyne?

M. Clyne: Je crois vraiment, pour être honnête, que la langue anglaise se répand de plus en plus dans le monde comme langue de travail. Je ne dis pas que ce soit une langue meilleure qu'une autre. A ma surprise, je me suis rendu compte lors de mon voyage en Chine récemment, au mois dernier, que même dans la partie nord de la Chine et en Mandchourie on enseignait l'anglais dans les universités. Vous avez lu probablement dans la Presse récemment qu'en Italie l'anglais était de plus en plus utilisé dans les milieux économiques.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Formidable.

M. Clyne: C'est une question d'usage.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Formidable, mais vous voyez, je peux aussi me servir de cette langue, peut-être pas aussi bien que vous, en tout cas je ne crois pas être une force de division en parlant français.

M. Clyne: Je ne le crois pas, mais...

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Mais vous dites cela, vous dites que la langue a été une force de division tout au long de l'histoire. Pourquoi?

M. Clyne: Non, je prétends que l'usage de la langue a été en fait une force de division tout au long de l'histoire.

[*Texte*]

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Because the majority would not accept the fact that the minority wanted, in this country at least—I am not talking about the world picture—in this country the minority, the French speaking, based on an 1867 pact or agreement or whatever you want to call it—contract—said yes, this country spans from coast to coast and you will be a full-fledged citizen if you speak French or if you speak English anywhere in this country. Now, history, as you know as well as I do, has not proven that to be right, but divisiveness has not come from the French minority, if anything, and you imply in this that we are a divisive force and I think that . . .

Mr. Clyne: I am not saying that. I am saying that language is a divisive force, not individuals.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Well, there are two official languages.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator van Roggen.

Senator van Roggen: Mr. Clyne, coming from your province and knowing you as I have for many years, I rather regret that your excellent brief on so many other matters other than the language has not been dealt with this morning because of the language portions in it. However, this is of deep concern to many of us, even unilingual Canadians like myself and I certainly would like to—I do not know that you could help me possibly as much as the chairman and perhaps Mr. Gauthier, Mr. Lachance having left—in just tracking through these French sections a little bit because I have not addressed myself as I should to them in the past and I personally was unable to follow Mr. Caccia fully when he dealt with Clause 13 because I took from his remarks that he thought it somehow qualified the other clauses, which I do not believe it does, so it would seem that English and French under 13 would, if you adopted this—let me back up, Mr. Chairman, and say that I would hope that there are not language questions in the charter of rights that would prevent a province adopting a charter of rights. In other words, I hope that all the provinces will adopt the charter of rights so that we can all live under the same rights in Canada. I support the charter in principle. I would like to just track my way through them.

As I read Clause 13 it says:

The English and French languages are the official languages of Canada . . .

Then, if you stop there, that is just a concept. It does not affect anyone. Then it goes on to say: "for such purposes as may be adopted by a province," so if a province does not adopt any purposes, then it is an official language but it does not have any effect on you, so that I do not find objectionable.

Now, I come to Clause 14 and I see "the Parliament of Canada." We have that at the moment, Clause 14.(1).

Clause 14.(2) as I read it provides only that an individual may make a speech in French if he wishes in the B.C. legislature. Nobody would understand him and there would be no translation and so on but he can do it, but there is nothing I

[*Traduction*]

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Parce que la majorité n'a pas voulu accepter ce que voulait la minorité, dans ce pays au moins, car je ne parle pas à l'échelle mondiale, la minorité, les parlants français, à cause d'un accord de 1867, ou d'un contrat comme vous voulez l'appeler, ont dit: oui, le pays s'étend de l'ouest à l'est, et vous serez un citoyen complet si vous parlez français ou anglais partout au pays. L'histoire nous a prouvé que ça n'a pas été vrai, mais la division n'est pas venue de la minorité française. Vous semblez prétendre que cette force de division vient de nous, et je crois que . . .

M. Clyne: Ce n'est pas ce que je dis. Je prétends que la langue est une force de division, pas les individus.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Il y a deux langues officielles.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur le sénateur van Roggen.

Le sénateur van Roggen: Monsieur Clyne, je viens de la même province que vous et je vous connais depuis de nombreuses années, je déplore que votre excellent mémoire n'ait pas été analysé ce matin sur bien d'autres aspects que la langue, à cause des sections relatives à la langue. Toutefois, c'est une inquiétude profonde chez bon nombre d'entre nous, même pour les unilingues canadiens comme moi-même, et j'aimerais bien, je ne sais pas si vous pouvez m'aider autant que le président et que M. Gauthier, M. Lachance est déjà parti, parler un peu des sections de votre exposé concernant le français. Je ne l'ai pas fait comme j'aurais dû le faire par le passé et je n'ai pas pu suivre M. Caccia vraiment bien lorsqu'il a parlé de l'article 13. J'ai cru comprendre dans ses remarques que cet article devait en quelque sorte préciser les autres articles. Je ne crois pas que ce soit le cas, par conséquent il me semble que l'anglais et le français en vertu de l'article 13, s'il était adopté, laissez-moi revenir en arrière, monsieur le président, et dire que j'espère qu'il n'y aura pas dans la charte des droits une question linguistique qui empêcherait une province d'adopter cette charte. Autrement dit, j'espère que toutes les provinces adopteront la charte des droits afin que nous puissions tous vivre en vertu des mêmes droits au Canada. Je suis en faveur de la charte en principe. J'aimerais essayer de m'y retrouver un peu.

Je lis l'article 31 qui dit:

Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada . . .

Si vous arrêtez ici, ce n'est qu'une notion. Cette notion n'affecte personne. On dit ensuite: . . . pour les objets désignés par les corps législatifs provinciaux . . . par conséquent si une province n'adopte pas d'objet, c'est une langue officielle, mais n'a pas de répercussion sur vous, par conséquent je n'y vois pas d'objection.

Je passe maintenant à l'article 14 et je lis «du Parlement du Canada». Voilà ce que nous avons actuellement à l'article 14(1).

L'article 14(2) prévoit, si je le lis bien, que tout individu peut se servir du français s'il le désire dans une assemblée législative de Colombie-Britannique. Personne ne le comprendrait et il n'y aurait pas d'interprétation, mais il peut le faire.

[Text]

can find in the clause that says that speech must be transcribed or published or the proceedings published in both languages.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): That is right. Except for Ontario and New Brunswick.

• 1125

Senator van Roggen: Yes, if the province adopts it. No, it is spelled out here, in Ontario, New Brunswick and Quebec.

Mr. Gauthier: Yes. Clause 16(1).

Senator van Roggen: Okay. So, now we come to the courts and clause 16. Again, it seems to me that we have:

(1) Either English or French may be used by any person in or in any pleading or process issuing from, the Supreme Court of Canada.

Of course it should be.

... or any court constituted by the Parliament of Canada.

I just want to confirm with others that my thinking is correct that it only refers to the federal court of Canada.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Well, criminal, I do not think so.

Mr. Clyne: Well, the Supreme Court of British Columbia is created by the Parliament of Canada.

Senator van Roggen: By the Parliament of Canada. The judges are appointed by the federal; the provinces maintain the courts, the Supreme Court and the appellate court.

Mr. Clyne: I was thinking of the judges. The judges are appointed.

Senator van Roggen: The judges are appointed, but the courts are provincial, I think.

Mr. Clyne: Yes, you are right.

Senator van Roggen: I think this is where you have made a mistake.

Mr. Clyne: I see.

Senator van Roggen: I suggest to you, this is where you have made your mistake. That only says that if a federal court were sitting in British Columbia... Well, it is not doing any criminal—that I can think of off hand—so you are not really confronted with juries and trials before the federal court, I do not believe.

Mr. Clyne: No, but the criminal code does provide in the new amendment the use of French.

Senator van Roggen: I know, but hold on, let me to through. So, clause 16 only applies to the Supreme Court of Canada and the federal court and would not apply to the ordinary county courts, supreme courts, appellate courts in the provinces.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Right.

[Translation]

Il n'y a rien dans cet article qui demande que des déclarations soient transcrites ou publiées, ou que les débats soient publiés dans les deux langues.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): C'est exact, sauf pour l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

Le sénateur van Roggen: Oui, si la province l'adopte. C'est ce qui est précisé pour l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Québec.

M. Gauthier: A l'article 16(2).

Le sénateur van Roggen: Voyons maintenant l'article 16 qui traite des tribunaux. L'alinéa (1) de cet article stipule ce qui suit:

Toute personne a le droit d'utiliser le français ou l'anglais devant la Cour suprême du Canada.

Naturellement

Ainsi que toutes les cours établies par le Parlement du Canada.

Ceci concerne uniquement la Cour suprême.

M. Gauthier: En ce qui concerne les procédures pénales, je ne le pense pas.

M. Clyne: La Cour suprême de Colombie-Britannique a été créée par le Parlement du Canada.

Le sénateur van Roggen: C'est exact, et les juges sont nommés par le gouvernement fédéral. Par contre, ce sont les provinces qui financent les tribunaux, la Cour suprême comme les cours d'appel.

M. Clyne: Les juges sont nommés cependant.

Le sénateur van Roggen: Oui, les juges sont nommés ainsi, mais il n'empêche que les tribunaux sont des tribunaux provinciaux.

M. Clyne: Vous avez raison.

Le sénateur van Roggen: Vous vous êtes donc trompé sur ce point.

M. Clyne: Je vois.

Le sénateur van Roggen: Le projet de loi stipule seulement que si un tribunal fédéral siègeait en Colombie-Britannique, ce qui arrive en l'absence de jurés...

M. Clyne: Non, mais le Code pénal, aux termes de cet amendement, prévoit l'utilisation du français.

Le sénateur van Roggen: Permettez que je termine. L'article 16 s'applique exclusivement à la Cour suprême du Canada et aux autres tribunaux fédéraux et non aux tribunaux de comté, aux cours suprêmes provinciales ou aux tribunaux d'appel.

M. Gauthier: C'est exact.

[Texte]

Senator van Roggen: Is that your understanding, Mr. Gauthier?

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Yes.

Senator van Roggen: That is correct. Okay. I am getting there slowly. I am sorry for this education but we might as well clear the air on this. I think it may be worthwhile. Then you go on, in Clause 16(3):

(3) In proceedings in any court of Canada in which, in a criminal matter, the court is exercising any criminal jurisdiction.

So the Criminal Code and this is where you get to juries mostly.

... an offence for which an individual charged with that offence is subject to be imprisoned if he or she is convicted is thereof, the court is exercising any jurisdiction... any individual giving evidence before the court has the right to be heard in English or French, as he or she may choose, and in being so heard, not to be placed at a disadvantage by not being heard, or being unable to be heard, in any of those languages.

So, that is only a witness. Perhaps he may require a translator.

Mr. Clyne: Yes, but the accused may be a witness.

Senator van Roggen: Well, so he can speak. We have that now. You would use an interpreter in the court. You would not have to have a French-speaking jury for that.

Miss MacDonald: No.

Senator van Roggen: Is this correct?

Miss MacDonald: This is correct.

Senator van Roggen: So if you have a French-speaking witness or a French-speaking accused, he is entitled to call on an interpreter the same as you might have with a Chinese witness or a Chinese accused which we more often have than a French accused in British Columbia. I should not say "than the Chinese", but we have minorities where interpreters are used in our courts. I am not familiar with the other bill, but there is a separate bill where Mr. Basford got the provinces to agree that at some point they would try to provide services in French, but that is up to the provincial government, not in this constitution. So that is an administrative thing that they can do if they feel they can.

I would like to say, Mr. Gauthier, and I am sorry that Mr. Lachance and Mr. Caccia are not here to hear this, that I think it is unfortunate that Mr. Clyne's paper may have been misinterpreted by Francophones as being anti-French. I happen to know him personally, and also it is in his paper, that he advocates not optional but compulsory French from grades one to twelve in British Columbia which would do a lot more than a couple of trials if it were ever adopted. That is less likely to be adopted than the judicial matters. So what he is really trying to say is that if the Attorney General of British Columbia were to fulfil the promises they have made, at some point in the near future, you would really from a practical point of view be faced with a problem of perhaps having to fly half the court out from eastern Canada because you could not

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: Ai-je raison, monsieur Gauthier?

M. Gauthier: Oui.

Le sénateur van Roggen: Ne vous en faites pas, nous y parviendrons, mais je crois que ces quelques mots d'explication seront très utiles. L'article 16(3) stipule ce qui suit:

Dans les procédures pénales où le tribunal exerce la compétence pénale...

Il s'agit donc bien du Code pénal et des procédures requérant la présence d'un jury.

Dans les procédures pénales punissables par une peine d'emprisonnement où le tribunal exerce la compétence pénale que lui confère une loi provinciale. Tout individu appelé à témoigner devant un tribunal au Canada a le droit d'utiliser le français ou l'anglais, à son choix, et d'être bien compris dans la langue de son choix sans être défavorisé par son choix.

Ceci concerne donc uniquement les témoins qui pourraient éventuellement avoir recours aux services d'un traducteur.

M. Clyne: Mais l'inculpé peut également être un témoin.

Le sénateur van Roggen: Dans ce cas, il peut s'exprimer par l'entremise d'un interprète, ainsi que cela se fait déjà actuellement. Cela n'exigerait donc pas un jury d'expression française.

Mlle MacDonald: En effet.

Le sénateur van Roggen: Ai-je raison?

Mlle MacDonald: Absolument.

Le sénateur van Roggen: Si le témoin ou l'inculpé est francophone, il a le droit d'exiger le service d'un interprète comme c'est le cas actuellement pour un témoin ou inculpé chinois, ce qui est d'ailleurs le cas plus souvent en Colombie-Britannique. Plutôt que de parler d'ailleurs des Chinois, on aurait dû dire des minorités qui utilisent les services d'un interprète devant les tribunaux. M. Basford a déposé un bill séparé aux termes duquel les provinces ont convenu qu'éventuellement la procédure pourrait se dérouler en français, mais ceci relève de la compétence provinciale et non pas des dispositions de la Constitution. Il s'agit donc d'une disposition administrative du ressort provincial.

Je tiens à souligner à mes collègues francophones qu'il est regrettable que dans son exposé, M. Clyne ait donné l'impression d'être contre les Francophones. Or il se fait que je le connais très bien et je sais donc qu'il préconise l'enseignement obligatoire du français dans les écoles de Colombie-Britannique de la première à la douzième compris, ce qui serait bien plus significatif que le déroulement de quelques procès en langue française. Or, l'utilisation du français devant les tribunaux est bien plus probable que l'enseignement obligatoire de la langue. D'après M. Clyne donc, si le procureur général de Colombie-Britannique décide de mettre très prochainement en œuvre les nouvelles dispositions linguistiques en matière de procédures judiciaires, on serait obligé dans la pratique de faire venir des jurés de l'est du pays, comme on ne parviendrait

[Text]

find a jury and the rest of the people to make up a courtroom full of people speaking French to conduct the trial. It would be a physical impossibility. That is really what he is saying. I think my quarrel with him is that I believe, as I track through these clauses that it is not what these clauses say. That may have helped clear the air a little bit, I do not know.

• 1130

Mr. Clyne: Yes, except, Senator van Roggen, that under the amendments to the Criminal Code an accused person is entitled to be tried in English or French.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): If you were in Quebec you would want to be tried in English, would you not?

Senator van Roggen: I would prefer to be tried in English anywhere I was in the world, but it may not be possible.

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Well, I mean I want it to be possible.

Senator van Roggen: Maybe you then have to have a travelling criminal . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Let us try to have a little bit of order, please.

Senator van Roggen: I am sorry. That is under the new Criminal Code amendment?

Mr. Clyne: That is the essence.

Senator van Roggen: I thought that was subject to the province providing the facility; in other words, there is still an option. Is that not correct?

Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier): Sure.

Mr. Clyne: You have to provide a facility and in British Columbia it is impossible at the moment.

Senator van Roggen: I understood you did not have to provide the facility until the province decided it was capable of doing so.

Miss MacDonald: That is right.

Senator van Roggen: So it is not the law that we have to, is my point. Miss MacDonald tells me I am fully right.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You are deconfused.

Senator van Roggen: I am deconfused. Thank you very much. I am sorry to have used up so much time on that, but I wanted to get myself clear. If I have run out of my time on other matters I would like to get on to some other points on this.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): One question.

Senator van Roggen: I will confine my question to this subject, Mr. Chairman. In one or two places, dealing with the upper house, you advocate, it seems to me, the type of amendments to the upper house that would be closer to the joint committee report, if I could put it in the general context of 1972, the joint parliamentary report . . .

Mr. Clyne: Yes.

[Translation]

pas sans doute à trouver suffisamment de francophones dans la province. Voilà ce qu'il voulait dire. Or, ce n'est pas ce qui est prévu dans ces articles, ainsi que je vous l'ai expliqué, et j'espère que ce problème au moins aura été ainsi résolu.

M. Clyne: Oui, à cette exception près, Monsieur van Roggen, que selon les amendements au Code criminel un accusé a droit à un procès en anglais ou en français.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Si vous étiez au Québec, vous exigeriez un procès en anglais n'est-ce pas?

Le sénateur van Roggen: Je préférerais un procès en anglais où que ce soit dans le monde, mais ce n'est pas toujours possible.

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Eh bien, moi, je veux que cela soit possible.

Le sénateur van Roggen: Dans ce cas, il faudrait peut-être avoir des criminels itinérants . . .

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Essayons de conserver un peu d'ordre, je vous en prie.

Le sénateur van Roggen: Excusez-moi. Vous parlez de l'amendement au nouveau Code criminel?

M. Clyne: C'est le fond de cet amendement.

Le sénateur van Roggen: Je pensais que c'était à la province de mettre les installations en place, que le choix était toujours possible, n'est-ce pas?

M. Gauthier (Ottawa-Vanier): Absolument.

M. Clyne: Il faut des installations et, en Colombie-Britannique, c'est impossible pour l'instant.

Le sénateur van Roggen: Je pensais qu'on n'était pas obligé de faire ces installations tant que la province n'avait pas décidé qu'elle était en mesure de le faire.

Mlle MacDonald: C'est exact.

Le sénateur van Roggen: Nous n'y sommes donc pas tenus par la loi, c'est ce que je vous disais. Mlle MacDonald nous confirme que j'ai tout à fait raison.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Vous vous y retrouvez.

Le sénateur van Roggen: Je m'y retrouve. Merci beaucoup. Je suis désolé d'avoir consacré tant de temps à ce sujet, mais je voulais éclaircir les choses. J'ai d'autres questions à poser mais mon temps est écoulé.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Une question.

Le sénateur van Roggen: Je m'en tiendrai à ce sujet, monsieur le président. A un ou deux endroits, à propos de la Chambre haute, vous prônez des modifications à la Chambre haute qui ressemblent assez bien aux conclusions du rapport du comité mixte—ici je vous reporte au contexte général de 1972, le rapport parlementaire mixte . . .

M. Clyne: Oui.

[Texte]

Senator van Roggen: ... in the present bill, and you suggest 60 per cent by the provinces where I think that report was 50-50, but after a 10 year period I think that report suggested something the same. I should be careful because the two chairmen of that report are our two chairmen today. Maybe the term is not mentioned, but I support the idea. The only thing is that in the two or three places that I marked in your remarks, when you talk about it being left with its legislative role it has today, you do not make any mention of suspensive veto. Would you not agree that it could be more effective, as a chamber, if it had only a suspensive veto so it would use its amending powers more regularly in matters other than of constitutional ...

Mr. Clyne: Yes, I would agree with that. Yes, I would.

Senator van Roggen: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Lang.

Senator Lang: Mr. Chairman, I would like to add my thanks to Mr. Clyne for his brief today. I am only sorry it did not touch on a subject which is very dear to my heart and that is the constitutional powers of the federal government and the desirability of exercising those powers under Section 91.1.

Mr. Clyne: I am sorry, I just did not catch what you said to start with.

Senator Lang: I said I am sorry that your brief did not touch upon a subject that is very close to my heart, namely the constitutional powers of the federal government under Section 91.1 and the desirability of exercising those powers to abolish the House of Commons. I am afraid that the thought is so appalling, and it of course completely follows from that power as it may be exercised in abolishing the Senate. To be serious, Mr. Clyne, in talking about the Senate in your proposals you suggest that there be a Senate term of 10 years. Do you anticipate that that term should be subject to renewal or not?

Mr. Clyne: I had originally thought that it should not, that it should be a fixed term, so that when a person went into the Senate he would be entirely independent and would not look to any authority to renew his term.

• 1135

Senator Lang: Thank you, I could not agree more with that conclusion. Mr. Clyne, you are suggesting that 60 per cent of the Senate appointments be made by the provincial governments. Do you mean direct appointment or by the Prime Minister from a panel suggested by the provincial governments?

Mr. Clyne: No. I mean a direct appointment by the premier of the province.

Senator Lang: Why do you consider that process more desirable than the present procedure? Do you believe that someone appointed by Mr. Bennett might represent British Columbia more effectively than Senator van Roggen?

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: ... le projet de loi actuel; et vous pensez qu'il faudrait donner 60 p. 100 aux provinces, alors que le rapport parlait de parts égales. D'ailleurs, je pense que le rapport prévoyait qu'après une période de dix ans on en viendrait là. Il vaut mieux que je ne me trompe pas, car les deux présidents qui ont préparé ce rapport, président aujourd'hui notre séance. Je ne vous ai peut-être pas cité les termes exacts, mais c'est une idée que je partage. Seulement, dans les deux ou trois passages de vos observations que j'ai soulignés, lorsque vous parlez de conserver le rôle législatif actuel, vous ne parlez pas d'un pouvoir de veto suspensif. Ne pensez-vous pas que cette Chambre serait plus efficace si elle ne disposait que d'un veto suspensif, qui lui permettrait d'exercer plus régulièrement ses pouvoirs d'amendement dans des domaines autres que constitutionnels ...

M. Clyne: Oui, je suis d'accord, absolument.

Le sénateur van Roggen: Merci.

Le président (sénateur Lamontagne): Sénateur Lang.

Le sénateur Lang: Monsieur le président, je tiens également à remercier M. Clyne pour son mémoire. Je suis désolé qu'il n'ait pas abordé une question qui m'est particulièrement chère, celle des pouvoirs constitutionnels du gouvernement fédéral et de l'importance d'exercer ces pouvoirs dans le cadre de l'article 91.1.

M. Clyne: Excusez-moi, je n'ai pas saisi ce que vous avez dit au début.

Le sénateur Lang: J'ai dit que j'étais désolé que votre mémoire n'aborde pas un sujet qui m'est particulièrement cher, je veux parler des pouvoirs constitutionnels du gouvernement fédéral dans le cadre de l'article 91.1 et de la possibilité d'exercer ces pouvoirs pour abolir la Chambre des communes. L'idée est tellement renversante, et bien sûr, elle aboutit forcément à une abolition du Sénat. Soyons sérieux, monsieur Clyne, dans vos propositions à propos du Sénat vous parlez d'un mandat de dix ans. Pensez-vous qu'il devrait être renouvelable ou pas?

M. Clyne: Au début, j'avais pensé qu'il ne devait pas l'être, qu'il devait s'agir d'un mandat fixe pour que le sénateur soit un individu complètement indépendant qui ne cherche pas auprès de pouvoirs quelconques un renouvellement de son mandat.

Le sénateur Lang: Merci, on ne saurait être plus d'accord que moi sur cette conclusion. Monsieur Clyne, vous pensez que 60 p. 100 des nominations au Sénat devraient être faites par les gouvernements provinciaux. Pensez-vous qu'elles devraient se faire directement ou bien que le premier ministre devait les faire à partir d'une liste proposée par les gouvernements provinciaux?

M. Clyne: Je parle d'une nomination faite directement par le premier ministre de la province.

Le sénateur Lang: Pour quelles raisons pensez-vous que cette méthode est préférable à la méthode actuelle? Pensez-vous qu'une personne nommée par M. Bennett représentera la Colombie-Britannique plus efficacement que le sénateur van Roggen?

[Text]

Mr. Clyne: Is Senator van Roggen is still in . . . ?

Some hon. Members: Oh, oh!

Senator Lang: I am sorry he did not hear my question.

Mr. Clyne: No, this is one of the points that has been raised by the provinces, that the provinces have not had sufficient opportunity to assert their points of view in Ottawa and that is the reason why I have suggested that the premier of the province should have the right to appoint senators in that proportion.

You see, Mr. Bennett may not have appointed Senator van Roggen. I think he would have been very wrong not to but he might not have.

Senator Lang: I am bloody sure he would not have. From a practical point of view, Mr. Clyne, if, in fact, the powers of the Senate were such as they are today under the BNA Act and 60 per cent were appointed by the provinces, can you not anticipate a block on the House of Commons and the executive to the extent that it would possibly be intolerable to carry out the federal responsibility?

Mr. Clyne: Well, I suppose it is a matter of supposition. I do not think so, if the appointments were good appointments, and I think they would be.

Senator Lang: Do you not think 60 per cent too high?

Mr. Clyne: No, because if, for instance, there was to be an amendment to the constitution, I would envisage that that would be passed by a majority in both Houses, therefore I think 60 per cent representation by the provinces would be useful.

Senator Lang: If I might turn to the other chamber. You mentioned that you felt it was desirable to have a fixed term. I presume it is 'fixed' you said 'term' in your brief, not 'fixed term' but I presume you mean a fixed term of four years?

Mr. Clyne: Yes, I do.

Senator Lang: You suggest that this would avoid the type of uncertainty that we are going through now. You also suggest that the whips be removed from the House. I find it very difficult to envisage how such uncertainty would be avoided by the combination of those two stipulations. Maybe you can reconcile them for us.

Mr. Clyne: I am thinking of the fixed term as being the object which would remove the uncertainty. The whips I am merely dealing with as a matter of party discipline.

Senator Lang: You are suggesting then that a government, unless it lost a vote of confidence motion, could not go to the country before the end of that term?

Mr. Clyne: That is right.

Senator Lang: I am interested, Mr. Clyne, in your support for the single transferrable vote and the idea of proportional representation, because I recall my dear late father was an

[Translation]

M. Clyne: Est-ce que le sénateur van Roggen est toujours . . . ?

Des voix: Oh, oh!

Le sénateur Lang: Je suis désolé, mais il n'a pas entendu ma question.

M. Clyne: Non, c'est une des questions qui a été soulevée par les provinces; elles pensent qu'Ottawa ne leur donne pas suffisamment d'occasions d'exprimer leur point de vue, et c'est la raison pour laquelle j'ai pensé que le premier ministre d'une province devrait avoir le droit de nommer des sénateurs dans cette proportion.

Vous comprenez, M. Bennett n'aurait peut-être pas nommé le sénateur van Roggen. A mon avis, il aurait eu tout à fait tort, mais il ne l'aurait peut-être pas fait.

Le sénateur Lang: Je suis sacrament sûr qu'il ne l'aurait pas fait. Mais pour revenir à l'aspect pratique, monsieur Clyne, si les pouvoirs du Sénat restaient ce qu'ils sont aujourd'hui dans le cadre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et si 60 p. 100 de ses membres étaient nommés par les provinces, ne pensez-vous pas qu'il risquerait d'entraver la Chambre des communes et l'exécutif à tel point qu'il deviendrait impossible d'assumer les responsabilités fédérales?

M. Clyne: Nous devons nous en tenir à des hypothèses. Je ne le pense pas si les nominations étaient bien faites, et à mon avis, elles le seraient.

Le sénateur Lang: Ne pensez-vous pas que 60 p. 100 ce soit trop?

M. Clyne: Non, car dans le cas, par exemple, d'un amendement à la Constitution, j'envisagerais une majorité des deux Chambres, si bien qu'une représentation de 60 p. 100 des provinces deviendrait utile.

Le sénateur Lang: Passons maintenant à l'autre Chambre. Vous avez dit qu'un mandat fixe était souhaitable. J'imagine qu'on peut parler de «fixe». Vous avez parlé de «mandat» dans votre mémoire et non pas de «mandat fixe», mais j'imagine que vous pensiez à un mandat fixe de quatre ans?

M. Clyne: Oui, effectivement.

Le sénateur Lang: Vous dites que cela éviterait le genre d'incertitudes que nous connaissons actuellement. Vous dites également que les whips devrait disparaître de la Chambre. Personnellement, je vois mal comment cette incertitude disparaîtrait si l'on combinait ces deux éléments. Peut-être pouvez-vous le justifier.

M. Clyne: A mon sens, c'est le mandat fixe qui supprimerait cette incertitude. La présence des whips n'est à mon avis qu'une question de discipline de parti.

Le sénateur Lang: Vous pensez donc qu'un gouvernement, à moins qu'il ne soit mis en échec lors d'un vote sur une motion de confiance, ne devrait pas pouvoir aller devant le peuple avant la fin de ce mandat?

M. Clyne: Exactement.

Le sénateur Lang: Vous êtes en faveur du vote unique transférable et d'une représentation proportionnelle, c'est une question qui m'intéresse. En effet, je me souviens que mon

[*Texte*]

advocate of those principles in the days of Mackenzie King and I am surprised to see them now being resurrected.

Mr. Clyne: Well, maybe I am a bit old fashioned! Actually in 1926, Mr. Lapointe did put that to the House. It was proposed and then it got lost when the dispute between the Governor General and Mr. King arose. Then it was forgotten. But it was actually before the House, I think, in 1926.

• 1140

Senator Lang: My recollection was that Mr. King very specifically rejected the concepts because it would produce in all likelihood in Canada as we politically know it, a House of minorities in which it would be impossible to govern except under some sort of form of temporary and very soluble coalitions.

Mr. Clyne: I think it might produce coalitions but coalitions have done fairly well, for instance, in Germany in recent years.

Senator Lang: I would suggest that that might be quite a different constitutional setup from the one we have at the moment in Canada or hope we will maintain. You may be influenced by some of your western colleagues with infatuation of the German constitutional system and if that is so I would be very pleased to hear your views.

Mr. Clyne: In the House of the Provinces?

Senator Lang: I am thinking of the Bundersrat idea.

Mr. Clyne: No, I do not think the Bundesrat would work in Canada.

Senator Lang: You do feel, though, that Senator van Roggen performs an adequate function in representing British Columbia in the Upper Chamber?

Mr. Clyne: I certainly do.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I think you are becoming a little bit too personal.

Senator Lang: Thank you, Mr. Chairman.

An hon. Member: Let us have a vote on that.

Miss MacDonald: May I ask a supplementary question?

One of the proposals that you have considered Mr. Clyne, is that you do say, I think, that you prefer to have the appointments in any new Chamber made by the governments of the provinces and the federal government rather than the parties. I think you do make that quite explicit, do you not?

Mr. Clyne: Yes.

Miss MacDonald: Which is quite a different thing from what this bill encompasses.

Mr. Clyne: Completely different.

Miss MacDonald: I happen to agree with you but I just want to make sure that . . .

Mr. Clyne: I only heard that proposal made at the Banff Conference by someone who resembled you very much.

[*Traduction*]

défunt père était en faveur de ces principes du temps de Mackenzie King et je suis surpris de les voir aujourd'hui ressuscités.

M. Clyne: Peut-être que je vis un peu dans le passé! En fait, il est exact qu'en 1926, M. Lapointe avait fait cette proposition à la Chambre. Elle fut par la suite abandonnée au cours du différend entre le Gouverneur général et M. King. Puis on l'oublia. Mais c'est une idée qui fut effectivement proposée à la Chambre, en 1926 je pense.

Sénateur Lang: Si je me souviens bien, M. King avait rejeté le principe pour cette raison précise qu'il risquerait d'installer au Canada dans le contexte politique que nous connaissons, une chambre des minorités avec laquelle il serait impossible de gouverner sinon par le biais de certaines coalitions temporaires et très volatiles.

M. Clyne: Cela provoquerait peut-être des coalitions, mais on en a vu qui fonctionnaient très bien en Allemagne ces dernières années, par exemple.

Sénateur Lang: La réalité constitutionnelle de ce pays est probablement très différente de celle que nous avons actuellement au Canada ou de celle que nous espérons conserver. Vos collègues occidentaux vous influencent peut-être par leur enthousiasme pour le système constitutionnel allemand, et si c'est le cas, je serais très heureux d'entendre ce que vous en pensez.

M. Clyne: Au sujet de la Chambre des provinces?

Sénateur Lang: Je pense à l'existence d'un Bundersrat.

M. Clyne: Non, je ne pense pas qu'un Bundersrat fonctionne au Canada.

Sénateur Lang: Par contre, vous estimez que le sénateur van Roggen représente efficacement la Colombie-Britannique à la Chambre haute?

M. Clyne: Certainement.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Il me semble que vous faites des personnalités.

Sénateur Lang: Merci, monsieur le président.

Une voix: Votons donc à ce sujet.

Mlle MacDonald: Vous me permettez une question supplémentaire?

Monsieur Clyne, vous avez dit, je pense, que vous préféreriez voir les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral responsables des nominations à toute nouvelle chambre plutôt que les partis. C'est assez explicite dans votre exposé, n'est-ce pas?

M. Clyne: Oui.

Mlle MacDonald: Et c'est tout à fait différent de ce que ce bill prévoit.

M. Clyne: Entièrement différent.

Mlle MacDonald: Il se trouve que je suis d'accord avec vous, mais je voulais m'assurer que . . .

M. Clyne: C'est une proposition qui avait été faite à la Conférence de Banff par une personne qui vous ressemble d'ailleurs beaucoup.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Richardson.

Mr. Richardson: Thank you, Mr. Chairman. I have three or four questions that I would like to address to Mr. Clyne.

Before doing so, if I may presume to do so, I would like to congratulate Mr. Clyne on the very comprehensive and clear presentation that he has made to the Committee. Mr. Clyne opened his remarks by saying that he was not a constitutional expert and I would say that if he is not a constitutional expert I do not know who is because his presentation this morning has been, to me, the most useful to this Committee of any that I have heard since I have been attending the meetings. It is useful in nation building, perhaps not in province building but in nation building.

The first question I would like to ask Mr. Clyne relates to the very important subject of the entrenchment of language rights in the Constitution. I believe he used the word that it is "unnecessary" to go beyond the level of statutory law to protect language rights. I hope I am correct in interpreting what he said because that is the position that I have been taking for some time, which is that the difficult question of language rights should remain at the level of statutory law both in the provincial level and at the federal level. I am pleased to see that there is some growing support for that concept. Yesterday, when the B.C. Government was represented before this Committee by the Honourable Rafe Mair he used these words, and I would like to quote just two sentences and then ask Mr. Clyne for his view:

... the Government of British Columbia ... is inclined to the view that perhaps those rights can be better assured through ordinary legislative action at both the federal and provincial levels.

• 1145

Does Mr. Clyne support the view of the B.C. Government in that respect?

Mr. Clyne: Mr. Richardson, I am afraid of rigidities and for that reason I do support what was said by the B.C. Government representatives yesterday.

Mr. Richardson: Right.

Mr. Clyne: Put the provisions in an act which is capable of change.

Mr. Richardson: Exactly. In other words, leave the rights at the level of statutory law which is amendable.

Mr. Clyne: Yes.

Mr. Richardson: Not in constitutional law, which can only be amended by a rigid amending procedure.

Mr. Clyne: Yes.

Mr. Richardson: Good. The next question is more specific and it relates to Clause 22 of Bill C-60. I do not want to take the time of the Committee to read all of it but I would like to bring it to the attention of the Committee and I would like to ask Mr. Clyne if he believes, on reading Clause 22, that it will

[Translation]

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Richardson.

M. Richardson: Merci, monsieur le président. J'ai trois ou quatre questions à poser à M. Clyne.

Mais auparavant, si vous le permettez, j'aimerais vous féliciter, monsieur Clyne, pour cet exposé exhaustif et très clair que vous nous avez fait. M. Clyne a commencé par dire qu'il n'était pas expert en matière constitutionnelle, mais s'il ne l'est pas, qui le sera? En effet, l'exposé qu'il vient de nous faire est peut-être le plus utile que le comité ait entendu depuis le début des délibérations. A mon sens, c'est un outil important pour la construction d'une nation, peut-être pas d'une province, mais en tout cas d'une nation.

Pour commencer, j'aimerais savoir ce que M. Clyne pense du sujet particulièrement important de l'intégration dans la Constitution des droits linguistiques. Il a dit, je pense, qu'il était «inutiles» d'aller au-delà du droit statuaire pour protéger les droits linguistiques. J'espère que j'interprète bien ce qu'il a dit, car c'est précisément la position que je défends depuis un certain temps: le grave problème des droits linguistiques doit rester au niveau du droit statuaire à la fois au niveau provincial et au niveau fédéral. Je suis heureux de constater que ce principe est de plus en plus partagé. Hier, lorsque l'honorable Rafe Mair représentait le gouvernement de Colombie-Britannique devant le comité, il a parlé de cette question, et j'aimerais citer deux de ses phrases et demander à M. Clyne ce qu'il en pense:

... le gouvernement de Colombie-Britannique ... tend à penser que ces droits seraient peut-être mieux protégés dans le cadre de mesures législatives ordinaires, à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial.

M. Clyne est-il d'accord avec le gouvernement de la Colombie-Britannique à cet égard?

M. Clyne: Monsieur Richardson, je n'aime pas ce qui est rigide, et c'est pour cette raison que je suis d'accord avec les représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique.

M. Richardson: Bien.

M. Clyne: Essayez de formuler une loi que l'on puisse modifier.

M. Richardson: C'est exactement cela. En d'autres termes, il faudrait que ces droits soient entérinés par une loi statuaire susceptible d'être modifiée.

M. Clyne: Oui.

M. Richardson: Et non pas entérinés dans une loi constitutionnelle, laquelle ne pourrait être modifiée par une stricte procédure d'amendement.

M. Clyne: C'est exact.

M. Richardson: Bien. J'aimerais maintenant vous poser une question au sujet de l'article 22 du bill C-60. Je ne m'attarderai pas à le lire, mais j'aimerais demander à M. Clyne si, à son avis, l'article 22 empêchera les futurs gouvernements du Québec d'amender le bill 101? C'est ainsi que je comprends

[Texte]

actually prevent future governments in the National Assembly in Quebec from amending Bill 101. That is the way I read that section, and I will read only the little explanatory note on the side, which says:

This new section stipulates that no new federal or provincial law shall apply so as to affect adversely the preservation of English or French as the language spoken or enjoyed by an identifiable minority group.

That means to me that Bill 101 would then be in a sense enshrined and could not be changed by a future provincial legislature. Is that your reading, Mr. Clyne?

Mr. Clyne: I believe that Clause 22 would definitely prevent any change in any statute in existence at the time of the passing of Bill C-60 if it were passed.

Mr. Richardson: I think that that must be very . . .

Mr. Clyne: I think that must be the interpretation of that section.

Mr. Richardson: Then I would suggest that it must have the most careful consideration by the Committee.

I move on, Mr. Chairman, to one last question concerning the amending procedure. I was very pleased to see Mr. Clyne put forward an amending procedure, a proposed amending procedure for the constitution which is the first one that I have heard that I think will be acceptable to the people of Canada. And as I understand his suggestion, it is that the Constitution could be changed by a vote of the House of Commons and the new Upper House, provided the new Upper House contained 60 per cent representation from the provinces, and that in addition to that, under certain circumstances there might be a national referendum. This concept gets away completely from the single-province veto, which is unacceptable to I think most Canadians.

My question then is: Where would the national referendum apply or in what circumstances? And, more particularly, I assume that you are talking about a majority in a national referendum; in other words, 50 per cent and not some higher figure. Your paper does not say what the figure should be.

Mr. Clyne: No. I meant a majority. And I would assume . . .

Mr. Richardson: Fifty per cent?

Mr. Clyne: Fifty per cent. Or 51 per cent, that is. And the types of things that would be presented to the people by way of referendum would be, for instance, the abolition of the Upper House—that type of thing.

Mr. Richardson: Thank you, Mr. Chairman. I will conclude by pointing out the obvious, that one other leading figure has put out the danger signals and red flags to this Committee about Bill C-60 and I hope that the Committee will bear what Mr. Clyne has said in mind when they are writing their report.

Miss MacDonald: Could I just ask one further supplementary? I do not mean to bootleg these questions in but I had not put my name down and I just wanted to ask: On that referendum proposal or on that amending formula, Mr. Clyne, the constitutional subject matter that you would make eligible to

[Traduction]

cet article, à preuve, la note explicative correspondante qui stipule:

Ce nouvel article précise qu'aucune loi nouvelle, fédérale ou provinciale, ne peut avoir pour effet de nuire à l'épanouissement du français ou de l'anglais comme moyen d'expression de toute minorité identifiable.

Cela signifie, à mon avis, que le bill 101, après avoir été consacré par la Constitution, ne pourra pas être modifié par une législature provinciale future. Êtes-vous de mon avis, monsieur Clyne?

M. Clyne: A mon avis, l'article 22 interdit expressément la modification de toute loi en vigueur au moment de l'adoption du bill C-60, si ce bill est adopté.

M. Richardson: Cela doit être très . . .

M. Clyne: Je crois que c'est ainsi que cet article doit être interprété.

M. Richardson: Je pense alors que le comité ferait mieux de l'étudier de très près.

Monsieur le président, je vais maintenant passer à ma dernière question qui porte sur la procédure d'amendement. Je suis heureux que M. Clyne en ait proposé une qui, à mon avis, est la première susceptible d'être acceptable pour le peuple canadien. Si j'ai bien compris, il suggère que la Constitution puisse être modifiée par un vote de la Chambre des communes et de la Chambre haute, à condition que 60 p. 100 des membres de la nouvelle chambre haute représentent les provinces; de plus, dans certaines circonstances, on pourrait avoir recours à un référendum national. Un tel concept écarte complètement le principe du veto exercé par une seule province, veto qui, à mon avis, semble inacceptable à la majorité des Canadiens.

J'aimerais donc savoir dans quelles circonstances on pourrait avoir recours à un référendum national? Je suppose également que le résultat d'un tel référendum serait déterminé par la majorité, soit 50 p. 100, et non par un pourcentage plus élevé. Toutefois, votre mémoire ne donne pas de précisions à ce sujet.

M. Clyne: J'entendais en effet que le résultat du référendum serait décidé à la majorité.

M. Richardson: Cinquante pour cent?

M. Clyne: Cinquante ou plutôt 51 p. 100. Les questions qu'on pourrait soumettre au peuple par voie de référendum seraient, par exemple, l'abolition de la Chambre haute.

M. Richardson: Merci, monsieur le président. J'aimerais conclure en faisant remarquer aux membres du comité que tout ceci nous montre bien les dangers que comporte le bill C-60, et j'espère qu'ils en tiendront compte lors de la rédaction de leur rapport.

Mlle MacDonald: J'aimerais poser une question supplémentaire. Je ne cherche pas à resquiller, mais, étant donné que je ne me suis pas fait inscrire sur la liste, j'aimerais maintenant demander à M. Clyne, au sujet de cette formule d'amendement et de cette proposition de référendum, si les questions

[Text]

be changed by such a formula, could they include those matters of a constitutional nature which are within the jurisdiction of the provinces. In other words, could the federal government initiate the use of an amending formula such as you devise . . .

• 1150

Mr. Clyne: Which would affect the provinces?

Miss MacDonald: For instance, transfer some of the powers under Section 92 from the provincial to the federal government?

Mr. Clyne: I would go that far.

Miss MacDonald: You would.

Mr. Clyne: Yes, I would because of the representation in the upper house by the provinces of 60 per cent.

Senator Neiman: Mr. Clyne, your brief recommends in effect no change in the present method of constituting the Supreme Court of Canada. Yesterday we had some distinguished representatives from the Government of British Columbia here who gave us a rather strong pitch for regional representation in various areas when we are dealing with the constitution and the composition of some of our federal institutions. I think they presented quite a persuasive argument that British Columbia should be considered as a separate and distinct region. When they got to the Supreme Court they recommended that in fact the Supreme Court be increased to 11, and one of the reasons for so doing was to provide for what they felt would be a more equitable regional representation. Do you not feel that there is some merit in that suggestion?

Mr. Clyne: No, I am afraid I disagree. I do not like the idea of a judge representing a region.

Some hon. Members: Hear, hear!

Mr. Clyne: I know the argument that they put forward and I disagree with them, I am sorry to say.

Senator Neiman: I agree with you, that you do not want the political regional element, but I think they were trying to put the argument, and I probably am not putting it for them very well, that in major federal institutions we should for one reason or another, not political, have representations from the various areas to ensure in some way that there would be representation from the various areas of Canada in order, as they feel or argued, to try to diminish the feeling of alienation that we so often hear of, say, from the Western Provinces and even from the Eastern Provinces.

Mr. Clyne: I do not object to that argument in the case of the CRTC or some other body but, as far as the courts are concerned, I think the courts should be entirely independent of any kind of regional influence, except in the case of Quebec where I think it is essential that you should have judges who are conversant with the civil code.

Senator Neiman: Right. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, just to follow up Miss MacDonald who touched on the area which was of interest to me,

[Translation]

constitutionnelles qui pourraient être modifiées par une telle formule pourraient inclure celles qui relèvent de la juridiction des provinces. En d'autres termes, le gouvernement fédéral pourrait-il avoir recours à une formule d'amendement telle que vous la proposez . . .

M. Clyne: Dont le sujet pourrait affecter les provinces?

Mlle MacDonald: Oui; par exemple, il pourrait s'agir du transfert de certains pouvoirs, conformément à l'article 92, du gouvernement provincial au gouvernement fédéral?

M. Clyne: Je serais prêt à aller jusque là.

Mlle MacDonald: Vraiment?

M. Clyne: Oui, à condition que 60 p. 100 des membres de la Chambre haute représentent les provinces.

Le sénateur Neiman: Monsieur Clyne, votre mémoire ne recommande en fait aucun changement à la méthode utilisée actuellement pour la Constitution de la Cour suprême du Canada. Hier, d'éminents représentants du gouvernement de Colombie-Britannique ont avancé des arguments très solides en faveur de la représentation régionale dans plusieurs domaines relatifs à la Constitution et à la composition de certaines de nos institutions fédérales. Ils nous ont montré, avec maints arguments à l'appui, pourquoi la Colombie-Britannique devrait être considérée comme une région distincte et séparée. Au sujet de la Cour suprême, ils ont recommandé que le nombre des juges soit porté à 11 afin, notamment, d'assurer une représentativité régionale plus équitable. Que pensez-vous de cette suggestion?

M. Clyne: Je ne suis pas d'accord. A mon avis, un juge n'est pas nommé pour représenter une région.

Des voix: Bravo!

M. Clyne: Je connais les arguments qu'ils ont l'habitude d'avancer, mais je ne suis pas d'accord avec eux.

Le sénateur Neiman: Je comprends que vous ne soyez pas d'accord avec eux pour introduire un élément régional politique dans le domaine judiciaire, mais je pense qu'ils essayaient de démontrer, et je suis peut-être un piètre porte-parole de leurs arguments, que les principales institutions fédérales devraient, pour des raisons non politiques, représenter les différentes régions afin d'assurer la représentativité de toutes les régions du Canada et d'atténuer le sentiment de frustration que ressentent si souvent les provinces de l'Ouest et même celles de l'Est.

M. Clyne: Je ne suis pas contre cet argument en ce qui concerne le CRTC ou d'autres organismes, mais, en ce qui concerne les tribunaux, j'estime qu'ils devraient être totalement indépendants de toute influence régionale, sauf dans le cas du Québec où il est absolument indispensable que les juges connaissent le code civil.

Le sénateur Neiman: Vous avez raison. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Beatty.

M. Beatty: Monsieur le président, j'aimerais revenir sur la question posée par M^{lle} MacDonald, à savoir la formule

[Texte]

the amending formula, it is my understanding, to use an extreme hypothetical case, that your amending formula would allow the federal government through a majority vote of the Senate and the House of Commons, as reconstituted in your proposals, and a plebiscite, a national referendum, with 50 per cent, to step in and say, expropriate the rights to oil in Alberta.

Mr. Clyne: I think you have to have a formula whereby the constitution may be amended. Also I would think that Alberta would be sufficiently protected by the fact that 60 per cent of the members of Senate were appointed by provincial authority.

• 1155

Mr. Beatty: If the perception in the upper house was one of consumer versus producer as opposed to federal versus provincial interest, would there not be strong pressure, for example, on the delegates or on the representatives of Ontario to protect the consumer interest as opposed to protecting the provincial interests in this instance?

Mr. Clyne: I am sorry, I did not hear that last part.

Mr. Beatty: I am sorry. I am wondering, for example, with members of the upper house from Ontario, would there not be strong pressure put upon them to represent the consumer interest as opposed to the provincial interest? In other words, surely this is something where the emphasis might be upon the short-term benefits to their province as opposed to the question of federal-provincial rights. What guarantee would provinces have who are in a minority position that their rights would be protected under this sort of a formula?

Mr. Clyne: Well then the alternative would be that any one province could veto a proposal and that is something which I do not want to see.

Mr. Beatty: Yes. Of course, in the Victoria Charter and in other proposals that have been made there was not provision for a veto on the part of every province but rather it was broken down on the basis of regions; this gave more protection to them than would be proposed in your proposal.

Mr. Clyne: Yes. That part of Victoria formula I do not like.

Mr. Beatty: It was pointed out the other day that we do have an amending formula, but it requires virtual unanimity. Now I am wondering whether the proposal that you put forward is put forward as an example of what you feel would be the best of all possible worlds, and whether all the provinces could see the wisdom of your proposal. Do you recognize the fact that it would be very unlikely that provincial governments would agree to the proposal that you have made, and that our ability to incorporate that sort of an amending formula into a new constitution is very doubtful? In other words, what makes you think that Quebec or Alberta or for that matter any other province would agree to giving up the rights they have now and sacrificing them to the majority rule provisions which you are proposing?

[Traduction]

d'amendement; si l'on prend un cas très hypothétique, votre formule d'amendement permettrait au gouvernement fédéral, à la suite d'un vote majoritaire de la Chambre des communes et du nouveau Sénat, ou par l'intermédiaire d'un plébiscite ou d'un référendum national majoritaire, d'intervenir pour enlever à l'Alberta tous ces droits en matière de ressources pétrolières.

M. Clyne: Il vous faut définir une formule permettant d'amender la Constitution. Je pense également que l'Alberta serait suffisamment protégée, étant donné que 60 p. 100 des membres du nouveau Sénat seraient nommés par les provinces.

M. Beatty: Si les membres de la Chambre haute défendent davantage les intérêts du consommateur que ceux du producteur, par opposition aux intérêts fédéraux contrebalançant les intérêts provinciaux, ne pensez-vous pas que les délégués ou les représentants de l'Ontario seraient incités à protéger les intérêts du consommateur plutôt qu'à protéger les intérêts provinciaux?

M. Clyne: Je n'ai pas bien entendu la dernière partie de votre question.

M. Beatty: Excusez-moi. Je me demandais si, par exemple, les représentants de l'Ontario siégeant à la Chambre haute ne seraient pas fortement incités à défendre les intérêts du consommateur par opposition à ceux de la province? En d'autres termes, ils pourraient tenir davantage compte des avantages à court terme dont bénéficierait leur province, par opposition à la question des droits fédéraux-provinciaux. Comment garantirait-on aux provinces qui se trouvent dans une situation minoritaire que leurs droits seraient protégés selon une telle formule?

M. Clyne: L'autre solution serait qu'une seule province pourrait exercer son droit de veto, mais je ne voudrais pas en arriver là.

M. Beatty: Bien sûr. La Charte de Victoria et les autres propositions qui ont été faites n'accorderaient pas le droit de veto à chaque province, mais plutôt à des régions; cela leur donnait beaucoup plus de protection que votre proposition.

M. Clyne: Cette partie de la formule de Victoria ne me plaît pas.

M. Beatty: On nous a fait remarquer l'autre jour que nous avions une formule d'amendement, mais qu'elle nécessitait quasiment l'unanimité. J'aimerais savoir si la proposition que vous nous avez présentée est celle qui vous semble la meilleure et si toutes les provinces conviendront de son bien-fondé. Vous rendez-vous compte qu'il est fort peu probable que les gouvernements provinciaux acceptent la proposition que vous nous avez faite et qu'il est donc fort douteux que nous puissions incorporer ce genre de formule d'amendement dans la nouvelle Constitution? En d'autres termes, qu'est-ce qui vous fait croire que le Québec, l'Alberta ou toute autre province seraient prêts à abandonner les droits dont elles jouissent maintenant pour les sacrifier à la règle de la majorité que vous nous proposez maintenant?

[Text]

Mr. Clyne: That conceivably might be the result. In other words, you might find that it would be very difficult to change Clause 92, and I concede that.

Mr. Beatty: Could I just ask one other question about the role of members of the upper house. You have 60 per cent of them appointed by the provinces. Would you envisage those people serving as delegates from provincial governments? In other words, would the position taken by the provincial cabinet be binding upon them when they cast their votes in the upper house or would they simply be appointed by provincial governments and then be independent of any direct control by them?

Mr. Clyne: My idea would be that they would be appointed by the provincial governments and thereafter would be completely independent.

Mr. Beatty: Thank you, very much.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well I have no other name and it is pretty late . . .

Senator van Roggen: I have one question if the Committee would agree, Mr. Chairman, and if you are finished your list. It was a matter I was pursuing yesterday with the British Columbia witnesses, and it is a matter we have not dealt with very much in the Committee, Mr. Clyne. It has not been raised too often. There has been a great deal of discussion and debate about the change in the role of the monarchy in Bill C-60. As you know, Mr. Lalonde and Mr. Lang have both come before the Committee to say that it is not intended to change it, therefore if the words mistakenly do change it, please change the words so it does not change it.

Mr. Clyne: Yes.

Senator van Roggen: Mr. Lalonde made the remark that we are all agreed it should be codified, but let us codify it properly. But I muttered under my breath at the time, well I am not sure I agree it should be codified, so this is the question I want to put to you, have you any knowledge from your judicial background of any English statutes since the bill of succession or something in the 1600's that have changed the role of monarchy? We have seen the monarchy go from almost a divine right of kings in the time of George III to the present constitutional monarchy we have, and the same applies to the role of the executive, the Prime Minister and the Cabinet and so forth? Why, having had this tradition of evolutionary development in our system, and particularly in the monarchy, should we freeze it in time, circa 1978. It would seem to me that this would then preclude further evolutionary development as we have had in the last 150 years. Have you any comments on that particular point?

• 1200

Mr. Clyne: Well the role of the monarchy was definitely changed in the time of Charles I.

Senator van Roggen: Yes, I remember that.

Mr. Clyne: Very conclusively!

Senator van Roggen: Yes.

[Translation]

M. Clyne: C'est possible. En effet, il se peut qu'il soit très difficile de modifier l'article 92, et je vous le concède.

M. Beatty: J'aimerais poser une autre question au sujet du rôle des membres de la Chambre haute. 60 p. 100 d'entre eux seraient nommés par les provinces. Pensez-vous alors qu'ils en seraient les délégués? En d'autres termes, la position adoptée par leur cabinet provincial les obligerait-elle à voter de telle ou telle façon à la Chambre haute, ou bien, après avoir été nommés par les gouvernements provinciaux, en seraient-ils complètement indépendants?

M. Clyne: A mon avis, les membres de la Chambre haute seraient nommés par les gouvernements provinciaux, mais ensuite, ils en seraient complètement indépendants.

M. Beatty: Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Je n'ai pas d'autres noms sur ma liste et, comme il se fait tard . . .

Le sénateur van Roggen: J'aimerais poser une question, si vous n'avez plus de nom sur votre liste, monsieur le président. Il s'agit d'une question dont je m'entretenais hier avec les représentants de la Colombie-Britannique, mais sur laquelle nous ne nous sommes pas beaucoup attardés au cours de notre discussion avec M. Clyne. Comme vous le savez, on a beaucoup parlé des changements apportés au rôle de la monarchie par le bill C-60. M. Lalonde et M. Lang ont déclaré devant le comité que ce projet de loi ne changerait rien à la situation actuelle et que, si certains termes la modifiaient, il fallait les changer.

M. Clyne: Oui.

Le sénateur van Roggen: M. Lalonde a fait remarquer que tout le monde était d'accord pour codifier ce rôle, mais qu'il fallait le faire de façon adéquate. Comme je ne suis pas tout à fait d'accord sur la nécessité de codifier ce rôle, j'aimerais vous poser cette question: savez-vous si, depuis le début du XVII^e siècle, des lois britanniques ont modifié le rôle de la monarchie? Celle-ci est passé du droit divin des monarques, à l'époque de Georges III, à la monarchie constitutionnelle que nous connaissons actuellement, et il en va de même en ce qui concerne le rôle de l'exécutif, du premier ministre du Cabinet. Pourquoi, étant donné que notre système a toujours évolué naturellement, et surtout en ce qui concerne la monarchie, devrions-nous, en 1978, figer ce rôle à jamais? Il me semble que cela interdirait toute évolution comme celle que nous avons connue depuis 150 ans. Avez-vous des remarques à faire là-dessus?

M. Clyne: Eh bien, le rôle de la monarchie a été sensiblement modifiée au temps de Charles I.

Le sénateur van Roggen: C'est juste, je crois me souvenir de cela.

M. Clyne: C'est indéniable.

Le sénateur van Roggen: Oui.

[Texte]

Mr. Clyne: But, Senator van Roggen, as I say, I am not a constitutional expert but I have no recollection of any statutory enactment regarding the monarchy.

Senator van Roggen: In the last 100 or 200 years.

Mr. Clyne: Yes, in the last 200 years.

I would be inclined to agree with you, leave it alone. It seems to me that we may want to have a change in the continuing evolutionary process in the next 100 years and why stop it?

Senator van Roggen: Yes, I agree. Thank you.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Well on behalf of the Committee I want to thank you very much for having come from so far to meet with us and for your presentation this morning. Thank you very much.

The meeting is adjourned until Monday at two o'clock.

[Traduction]

M. Clyne: Mais, monsieur van Roggen, même si je ne suis pas expert en matières constitutionnelles, je ne crois pas me souvenir qu'une loi concernant la monarchie ait jamais été adoptée.

Le sénateur van Roggen: Pas depuis 100 ou 200 ans.

M. Clyne: C'est cela, pas depuis 200 ans.

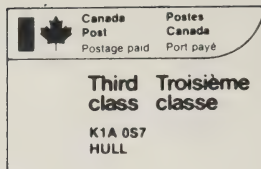
Alors je suis prêt à convenir avec vous qu'on n'y touche pas. Il me semble que nous voudrions peut-être que le processus d'évolution suive son cours durant le prochain siècle, et pour quoi l'entraver?

Le sénateur van Roggen: D'accord, merci.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Au nom des membres du comité, je vous remercie de vous être déplacé de si loin pour venir nous présenter votre mémoire ce matin. Merci beaucoup.

Le comité suspend ses travaux jusqu'à lundi, 14 h 00.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

The Honourable J. V. Clyne, C.C.

L'honorable J. V. Clyne, C.C.

REPRINT

RÉIMPRESSION

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 20

Fascicule n° 20

Tuesday, October 10, 1978

Le mardi 10 octobre 1978

Joint Chairmen:
Senator Maurice Lamontagne
Mark MacGuigan, M.P.

Coprésidents:
Sénateur Maurice Lamontagne
Mark MacGuigan, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte spécial
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

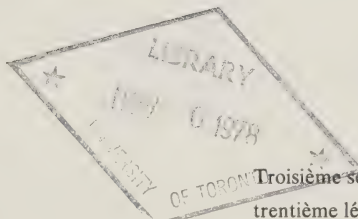
Constitution du Canada

Report to Parliament

Rapport au Parlement

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978



SPECIAL JOINT COMMITTEE OF
THE SENATE AND OF THE HOUSE
OF COMMONS ON THE CONSTITUTION
OF CANADA

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne
Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Louis Beaubien	Eugene Forsey
Florence Bird	Sarto Fournier
Azellus Denis	(de Lanaudière)
Jacques Flynn	Daniel Lang
	Allister Grosart

Representing the House of Commons:

Messrs.

Perrin Beatty	David Collett
Herb Breau	Dennis Dawson
Andrew Brewin	Jean-Robert Gauthier
Pierre Bussièrès	(Ottawa-Vanier)
Charles Caccia	Ralph Goodale

*Other Senators and Members who
served on the Committee:*

Senators:

Martial Asselin	John Connolly
Rhéal Bélisle	Royce Frith
Sidney Buckwold	Henry Hicks

And Members:

Douglas Alkenbrack	Larry Condon
Harvie Andre	Paul Dick
Walter Baker	Walter Dinsdale
James Balfour	C.-A. Gauthier
Rod Blaker	Bruce Halliday
Edward Broadbent	

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

Sénateur Maurice Lamontagne
Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Léopold Langlois	George Smith
George McIlraith	(Colchester)
Joan Neiman	George van Roggen
Duff Roblin	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Raynald Guay (Lévis)	Allan Lawrence
Ray Hnatyshyn	(Miss)Flora MacDonald
Claude-André Lachance	(Kingston and the Islands)
Gérard Laprise	Robert Stanfield
Arthur Lee	George Whittaker

Les cogreffiers du Comité

G. A. Birch

Patrick Savoie

Joint Clerks of the Committee

*Autres sénateurs et députés qui ont
participé aux travaux du Comité:*

Les sénateurs:

Paul Lafond	Gil Molgat
A. H. McDonald	W. J. Petten

Et députés:

Robert Howie	James McGrath
Gaston Isabelle	Martin O'Connell
Stanley Knowles	Steven Paproski
Roch La Salle	Raymond Savard
Gus MacFarlane	Ian Watson

Preface

The Joint Committee was first organized on the day on which Parliament adjourned for the summer. The decision to hold hearings and to prepare a report during the parliamentary recess caused great practical difficulties.

The work of the Committee could not have proceeded within the time available without our small but exceptional staff: Peter Dobell of the Parliamentary Centre, who arranged for the witnesses and was the principal staff drafter; Philip Rosen and Françoise Coulombe, of the Library of Parliament, who headed our research effort and also participated in the drafting; and Sandy Birch and Patrick Savoie, the Joint Clerks, who arranged all the other things well for the Committee. We are most grateful for their help.

Préface

Le Comité mixte a tenu sa séance d'organisation le 30 juin alors que le Parlement ajournait pour l'été. La décision de tenir des audiences et de préparer un rapport pendant l'intersession a soulevé de grandes difficultés d'ordre pratique.

Le Comité n'aurait pas pu mener à bien ses travaux dans les délais prescrits sans l'aide de notre personnel réduit mais exceptionnel: Peter Dobell, du Centre parlementaire, qui a établi le contact avec les témoins et qui a coordonné le travail de rédaction; Philip Rosen et Françoise Coulombe, de la Bibliothèque du Parlement, qui ont dirigé nos efforts de recherche et ont également participé au travail de rédaction; et enfin, Sandy Birch et Patrick Savoie, les cogreffiers, qui se sont occupés de tous les autres arrangements requis par le Comité. Nous leur sommes fort reconnaissants de leur aide.

REPORT TO PARLIAMENT

The Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada has the honour to present its

SECOND REPORT

On June 12, 1978, the Prime Minister tabled a document entitled "A Time for Action" which set out "principles for the renewal of the Canadian federation" and on June 20, Bill C-60 was given first reading. On June 27 the House of Commons and on June 29 the Senate passed resolutions establishing a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons to "examine and report upon proposals that have been and in the future are from time to time made public by the Government of Canada, on subjects related to the Constitution of Canada". On June 30, the Committee held its organizational meeting.

The first full meeting of the Committee was held on August 15 and 34 meetings have been held since then.

An Interim Report

When the Minister of State for Federal-Provincial Relations appeared before the Committee on August 15, he drew attention to the unusual manner of proceeding—the submission of a Bill rather than a White Paper, which was then referred to the Committee following only first reading. The Minister stressed that the approach was deliberate—a Bill to emphasize the urgency which the Government attached to constitutional reform; the reference of that Bill to committee before second reading to demonstrate that "the government is not only open to every constructive and helpful comment and suggestion, it very much wants them".

In this interim report we have sought to offer constructive comment. But we have also been very much aware that the subject is vast and complex. We have concluded that we should only offer our views where we have sufficient evidence to present balanced and responsible comments. Moreover, we know that a meeting of First Ministers on constitutional change, which is bound to have a major effect on the Government's future action in this field, will take place at the end of this month. Finally, the report of the Task Force on Canadian Unity will not be available until at least December. For all these reasons, we are not now in a position to submit a final report.

Work Schedule

The decision to begin hearings in mid-summer complicated the Committee's work. Some witnesses were unavailable; others could not find time to prepare submissions which would take proper account of the detailed nature of the Government's proposals. Nevertheless, the Committee received much useful testimony. To everyone who responded to the Committee's request for written submissions or agreed to appear as witnesses, we express our appreciation.

RAPPORT AU PARLEMENT

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le 12 juin 1978, le premier ministre déposait un document, intitulé «Le temps d'agir», qui posait «les jalons du renouvellement de la fédération canadienne». Le 20 juin, le Bill C-60, franchissait l'étape de la première lecture. Les 27 et 29 juin, la Chambre des communes et le Sénat adoptaient respectivement une résolution instituant un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour «étudier et faire rapport sur les propositions qui ont été ou seront ultérieurement rendues publiques par le gouvernement du Canada sur des sujets relatifs à la Constitution du Canada». Le 30 juin, le Comité tenait sa séance d'organisation.

La première séance plénière du Comité a eu lieu le 15 août, et depuis, trente-quatre réunions ont été tenues.

Un rapport provisoire

Le ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales, lorsqu'il a comparu le 15 août a attiré l'attention des membres du Comité sur la procédure inusitée utilisée par le gouvernement—soit la présentation d'un projet de loi, plutôt que d'un Livre blanc, référé au Comité dès après la première lecture. Le ministre a insisté sur le fait qu'il s'agissait d'un acte délibéré—la présentation de ce projet de loi visait à souligner l'urgence que le gouvernement accordait à la réforme constitutionnelle; le renvoi de ce projet de loi au Comité, avant l'étape de la deuxième lecture, démontrait aussi que «non seulement le gouvernement était prêt à recevoir tout avis utile et constructif, mais qu'il souhaitait vraiment en recevoir».

Nous avons tenté dans ce rapport provisoire de faire des commentaires constructifs, tout en nous rendant compte que le sujet était vaste et complexe. Nous avons donc décidé de nous limiter à exprimer nos vues sur des sujets sur lesquels nous avions reçu suffisamment de témoignages pour nous permettre des commentaires équilibrés et réfléchis. De plus, nous savons qu'aura lieu à la fin du mois une conférence des premiers ministres sur la réforme constitutionnelle, réunion qui pourrait avoir de grandes répercussions sur les décisions futures du gouvernement en ce domaine. Enfin, le rapport du Groupe de travail sur l'Unité canadienne sera publié au plus tôt en décembre. Voilà autant de raisons qui ne nous permettent pas de présenter dès maintenant un rapport final.

Calendrier de travail

La décision de commencer les audiences au milieu de l'été a compliqué le travail du Comité. Il a été impossible de rejoindre certains témoins et d'autres n'ont pu trouver le temps nécessaire pour préparer un mémoire qui aurait tenu suffisamment compte dans le détail des propositions du gouvernement. Le Comité a néanmoins entendu de nombreux témoignages qui lui ont été utiles. Nous exprimons notre gratitude à tous ceux qui ont répondu à l'appel du Comité en nous faisant parvenir des mémoires ou en acceptant de comparaître devant nous.

In addition to meeting with federal ministers and officials, the Committee has already heard from representatives of some Provincial and Territorial Governments, several national organizations and many other experts and knowledgeable witnesses. A list of those who have appeared as witnesses is attached as Appendix "A".

In response to its letters of invitation and advertisements in newspapers across the country the Committee has received some four hundred replies from concerned citizens. Further communications continue to be received daily. A list of all who have submitted briefs or letters to date to the Committee is attached as Appendix "B".

Future Work

The meetings already held have provided a national public forum for discussion of constitutional questions and specific commentary on the Government's proposals. Meetings with federal ministers and officials elaborated and clarified the Government's proposals. The Committee has also offered an opportunity to present their views to Provincial and Territorial Governments. Representatives of the Government of the Province of British Columbia have appeared. A scheduled meeting with the Premier of New Brunswick had to be postponed because of the impending provincial election. Representatives of the governments of the Yukon and Northwest Territories have also met the Committee and we have received written reactions from Premier Moores of Newfoundland. Other premiers have indicated they wish to comment on the federal proposals first at the First Ministers' meeting at the end of October. After that date, however, it might be desirable and possible to arrange meetings with representatives of other provincial governments. Our meetings with representatives of national organizations and other experts have also provided an important sounding board for public opinion.

We believe the Committee's work should be continued in the new session. However, the Committee is dealing with a large volume of evidence on subjects of great complexity, and will need further expert assistance.

Recommendation 1.

The Special Joint Committee on the Constitution of Canada should be reconstituted in the new session and the new Order of Reference should include a provision empowering the Committee to retain the services of advisers.

Scope of the Report

Because the Government has presented Bill C-60 as a set of proposals for discussion rather than as an ordinary bill, the Committee assumed that the Government would not proceed with this legislation early in the forthcoming session unless it received broad support. Such broad support does not exist at the moment, although some of the principles enunciated in the Bill were well received. While objections to certain parts of the Bill are related to its wording rather than its intent and

Le Comité a tenu des réunions avec des ministres et fonctionnaires fédéraux; il a également entendu les vues de représentants de quelques gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que de plusieurs organismes nationaux et de nombreux autres experts réputés. On trouvera à l'annexe «A» la liste des témoins qui ont comparu devant nous.

À la suite de l'envoi de lettres d'invitation et d'annonces qu'il a publiées dans les journaux à travers le pays. Le Comité a reçu quelque quatre cent réponses provenant des citoyens. D'autres communications continuent à lui parvenir quotidiennement. La liste des auteurs de mémoires ou de lettres adressés au Comité jusqu'à ce jour est publiée à l'annexe «B».

Travaux futurs

Nos réunions ont constitué un forum qui a permis à la population du Canada d'exprimer ses opinions sur les questions constitutionnelles et de commenter les propositions du gouvernement. Les rencontres avec les ministres et les fonctionnaires fédéraux ont donné l'occasion au gouvernement d'élaborer et de préciser ses propositions. Nos réunions ont également permis aux gouvernements provinciaux et territoriaux de se faire entendre. Des représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique ont comparu. Une réunion prévue avec le premier ministre du Nouveau-Brunswick a dû être ajournée en raison des prochaines élections provinciales. Les représentants des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont rencontré le Comité et le premier ministre Moores nous a fait part de ses impressions par écrit. D'autres premiers ministres ont manifesté leur intention de formuler d'abord leurs observations sur les propositions fédérales lors de la réunion des premiers ministres qui se tiendra à la fin d'octobre. Toutefois, après cette date, il sera sans doute désirable et possible d'organiser des réunions avec les représentants d'autres gouvernements provinciaux. Nos réunions avec des porte-parole d'organismes nationaux et avec d'autres experts ont constitué une excellente plateforme pour sonder l'opinion publique.

Nous estimons que le Comité devrait poursuivre ses travaux au cours de la prochaine session. Cependant, nous devons étudier un grand nombre de témoignages sur des sujets d'une grande complexité, et nous aurons besoin de plus d'experts pour bien accomplir notre mission.

Recommandation 1.

Le Comité spécial mixte sur la Constitution du Canada devrait être reconstitué lors de la prochaine session et son Ordre de renvoi devrait l'autoriser à retenir les services de conseillers.

Contenu du rapport

Puisque Bill C-60, lançait la discussion sur des propositions et non sur un projet de loi ordinaire, le Comité a supposé que le gouvernement ne désirait pas proposer au début de la prochaine session l'adoption de cette législation à moins qu'elle ne reçoive un appui substantiel. Un tel appui n'existe pas à ce moment même si certains principes énoncés dans le projet de loi ont été bien accueillis. Bien que des objections à certaines parties du bill aient trait aux expressions qu'il utilise plutôt

substance, several other elements were vigorously challenged by witnesses. We decided, therefore, in this second report to concentrate on the clauses where a measure of consensus exists.

Although the Committee has already received thoughtful testimony, we are in a position to attempt detailed but preliminary conclusions and recommendations only on some aspects of the Charter of Rights and Freedoms. On other elements of the proposals we can only make some general comments.

Subsequent to tabling Bill C-60, the Government released on August 8 a paper entitled "The Canadian Constitution and Constitutional Amendment". While the Committee has received insufficient testimony to take any position on this difficult issue, we share the Government's conviction that an agreed amending procedure is central to constitutional reform.

The Minister of State for Federal-Provincial Relations several times asserted that, although the federal Government had not made specific proposals about the division of powers, it recognized that this was a major element of constitutional reform which it was ready to discuss at any federal-provincial meeting. This is an area on which the Committee has received little testimony, but we do recognize its importance as part and parcel of the process of constitutional reform and will be seeking more information and views.

The Need for Constitutional Reform

The need for constitutional reform and for an appropriate amending formula to permit patriation of the Canadian constitution is apparent and is seen by many people as urgent. Nevertheless, unanimous agreement at the federal-provincial level is even less likely than in the past. Indeed, the basic goal of the present Government of the Province of Quebec is not constitutional reform but separation from the rest of Canada. Thus, in the forthcoming negotiations, a most important partner cannot be expected to play its full role. This situation may lead to the preservation of the status quo, which the Quebec government could be expected to exploit. This paradox was raised by Professor Leon Dion, a prominent political scientist from Laval University. He said:

"Therefore, we have to decide whether it would be better to carry out the revision of the Constitution immediately, without the participation of the Quebec Government, or whether on the contrary the whole matter should be postponed as long as Quebec, through a referendum or otherwise, would not have succeeded in expressing a unanimous opinion. By waiting for Quebec, we risk causing a serious delay in the reshaping of our country, but by acting without Quebec, we risk doing useless work and reaping sour grapes."

This dilemma exists but it is probable that a substantial majority of Quebecers want a renewed federalism sooner

qu'aux intentions et au contenu qu'il exprime, des témoins en ont vivement contesté plusieurs autres éléments. Nous avons donc décidé de concentrer notre attention, dans ce deuxième rapport, sur les dispositions qui ont fait l'objet d'un certain consensus.

Même si le Comité a déjà recueilli des témoignages très utiles, nous nous limitons à présenter des conclusions et des recommandations détaillées mais préliminaires sur certains aspects de la Charte des droits et libertés. Quant aux autres aspects des propositions gouvernementales, nous nous en tiendrons à certaines observations générales.

Après avoir présenté le Bill C-60, le gouvernement a déposé, le 8 août, le document intitulé «La Constitution canadienne et sa modification». Bien que le Comité n'ait pas recueilli suffisamment de témoignages pour prendre position sur cette question délicate, nous sommes, comme le gouvernement, convaincus que l'accord sur une formule d'amendement constitue un élément essentiel de la réforme constitutionnelle.

Le ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales a affirmé à plusieurs reprises que même si le gouvernement fédéral n'avait pas soumis de propositions précises sur la répartition des pouvoirs, il n'en reconnaissait pas moins qu'elle constituait un aspect fondamental de la refonte de la Constitution et qu'il était disposé à en discuter dans le cadre de toute rencontre fédérale-provinciale. Le Comité a reçu peu de témoignages à ce sujet, mais nous en reconnaissons l'importance comme partie intégrante du processus de refonte de la Constitution. Nous avons donc l'intention de recueillir de plus amples informations et des opinions plus précises sur cet aspect.

La nécessité d'une réforme constitutionnelle

La nécessité d'une réforme constitutionnelle et d'une formule d'amendement appropriée permettant le rapatriement de la Constitution canadienne est évidente; plusieurs la tiennent même pour urgente. Cependant, l'unanimité au niveau fédéral-provincial semble plus difficile à réaliser maintenant que par le passé. En effet, l'objectif fondamental du présent gouvernement du Québec n'est pas la réforme constitutionnelle, mais la séparation d'avec le reste du Canada. Ainsi, au cours des prochaines négociations, on doit s'attendre à ce que ce partenaire très important n'y joue pas tout son rôle. Cette situation pourrait conduire au maintien du *statu quo*, ce dont le gouvernement du Québec pourrait tirer parti. Le professeur Léon Dion, un éminent politologue de l'Université Laval, a évoqué ce paradoxe. Il a déclaré:

«La question se pose dès lors de savoir s'il vaut mieux procéder immédiatement à la refonte de la Constitution sans le gouvernement du Québec, par référendum ou autrement, ne parviendra pas à parler d'une seule voix. En attendant le Québec, ou, au contraire, surseoir au projet tant que le Québec, par référendum ou autrement, ne parviendra pas à parler d'une voix. En attendant le Québec, on risque de retarder dangereusement le jour de la re-fondation du pays mais en procédant sans le Québec, on s'expose à faire œuvre inutile et à verser dans le ridicule.»

Ce dilemme existe, mais il est probable qu'une majorité substantielle de Québécois aimerait vivre, le plus tôt possible,

rather than later. Canadians should not get the impression that the constitution cannot be changed.

The Process of Constitutional Reform

Two aspects of the process of constitutional reform originally proposed by the Government have been of particular interest to the Committee. First, Bill C-60 makes the implicit claim that the Canadian Parliament has the right to change certain federal institutions unilaterally. Secondly, the Government has proposed an approach to constitutional reform based on two different stages. Those two issues will be considered in turn in this report.

(a) Parliament's Right to Act Unilaterally

When discussing the Order of Reference in the House of Commons on June 27, the Prime Minister said that "the Parliament of Canada has, under the present Constitution, the power to amend the Constitution... except in certain areas." He proposed that "we exercise our rights under Section 91" to replace the Senate with a House of the Federation and to codify those sections concerning the Crown. Subsequently, the Minister of State for Federal-provincial Relations and the Minister of Justice claimed that, while the Government was seeking the agreement of the provinces to these constitutional changes, the federal Parliament had the right unilaterally to amend these elements of the *British North America Act*.

The Committee sought the views of constitutional experts on this point. They were not in agreement, some challenging the Government's position, others agreeing that parliament had the right to act unilaterally.

In the face of conflicting opinions held by recognized experts the Committee adopted the following resolution:

"That this Committee report to the Senate and House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, that is, by a mere Law of Parliament, with the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown."

"That the Committee include in its report a recommendation that the Government consider the advisability of referring these provisions to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under Section 91(1) of the *B.N.A. Act*, or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement or substantial compliance of the governments of the provinces.

On September 14 the Minister of Justice announced that the Government would seek an advisory opinion from the Supreme Court with regard to the Senate but would not refer the question of amending the sections of the *B.N.A. Act* dealing with the Crown and the Governor General since no change of role or powers was intended.

dans le cadre d'un fédéralisme renouvelé. De plus, on ne devrait pas donner l'impression aux Canadiens que la constitution ne peut pas être changée.

Le processus de réforme constitutionnelle

Deux aspects du processus de la réforme constitutionnelle d'abord proposés par le gouvernement ont retenu l'attention du Comité. Premièrement, le Bill C-60 déclare implicitement que le Parlement canadien a le droit de modifier unilatéralement certaines institutions fédérales. Deuxièmement, le gouvernement a proposé d'aborder la réforme constitutionnelle en deux étapes différentes. Nous étudierons ces deux questions successivement dans ce rapport.

a) Le droit du Parlement d'agir unilatéralement

Lors de la discussion de l'ordre de renvoi à la Chambre des communes, le 27 juin, le premier ministre a affirmé que «le Parlement du Canada peut, aux termes de la Constitution actuelle, y apporter des amendements... sauf dans certains domaines». Il a proposé «d'exercer les droits que nous accorde l'article 91» pour remplacer le Sénat par une Chambre de la Fédération et pour codifier les articles concernant la Couronne. Le ministre d'État aux relations fédérales-provinciales et le ministre de la Justice ont déclaré par la suite que, même si le gouvernement avait l'intention d'obtenir l'accord des provinces au sujet de ces changements constitutionnels, le Parlement fédéral avait le droit de modifier unilatéralement ces dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

A ce sujet, le Comité a demandé l'opinion d'experts en matière constitutionnelle. Les avis ne concordaient pas, d'autres contestant la position prise par le gouvernement, d'autres alléguant au contraire que le Parlement avait le pouvoir d'agir unilatéralement.

Étant donné les opinions contradictoires formulées par des experts réputés, le Comité a adopté la résolution suivante:

«Que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes de ses appréhensions quant à la position du gouvernement qui peut adopter unilatéralement, c'est-à-dire par une simple loi du Parlement, les dispositions du Bill C-60 concernant le Sénat du Canada et la position de la Couronne.»

«Que le Comité présente dans son rapport une recommandation voulant que le gouvernement étudie l'opportunité de référer ces dispositions à la Cour suprême du Canada pour qu'elle statue sur la question de savoir si elles sont *intra vires* le gouvernement fédéral agissant seul, soit par le biais d'une action unilatérale par le Parlement du Canada en vertu de l'article 91 de la *Loi de l'Amérique du Nord britannique*, soit au moyen d'une adresse conjointe du Parlement du Canada au Parlement du Royaume-Uni sans l'accord ou l'agrément des gouvernements provinciaux.»

Le 14 septembre, le ministre de la Justice annonçait que le gouvernement référerait cette question concernant le Sénat à la Cour suprême, mais qu'il ne demanderait pas son avis sur la modification des articles de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* portant sur la Couronne et le gouverneur général, puisqu'aucun changement de leurs rôles ou de leurs pouvoirs n'était prévu.

The Committee welcomes this reference of the constitutional legality of the Senate provisions of the Bill to the Supreme Court. It notes, however, that the advisability of unilateral action in such matters is a separate issue.

(b) The phases of constitutional reform

The government has proposed two stages of constitutional reform. Phase I would be limited mainly to the charter of rights and to federal institutions covered by Bill C-60 with a target date of July 1, 1979. Phase II would be devoted to the division of powers between the federal and provincial governments with a target date of July 1, 1981. This approach raised serious concern.

Provincial premiers expressed their position in Regina on August 10 as follows:

"It was agreed that discussions on constitutional reform cannot be compartmentalized into artificial divisions. Institutional and jurisdictional problems interact in such a way that they must be considered together . . . A comprehensive review is unlikely to be successful if arbitrary deadlines are imposed."

Evidence presented to the Committee raised the same concern. Many Canadians feel that changes in the role and composition of federal institutions should be considered in the light of concrete proposals for a new division of powers because they are closely inter-related. For instance, if provincial powers were to be substantially extended, the case for strong provincial representation in Parliament and for direct input into its decision-making would be considerably weakened. That case would become much stronger however, if a new division of powers were to extend significantly the areas of federal responsibility.

The Committee agrees with the government's desire to proceed with celerity and notes Mr. Lalonde's statement that formal discussions on the division of powers would begin during the federal-provincial conference at the end of October. The Prime Minister has since expressed his views in his recent letter to Premier Allan Blakeney:

"There is no necessity for the "jurisdictional problems" to be considered apart from "institutional" areas: discussion of the two can begin and can proceed simultaneously. We think, however, that action that can constitutionally be taken in Canada, by Parliament acting within its own powers, should be taken. It should not have to wait upon other revisions that may require more time to consider and that can only be completed by the British Parliament. The Federal Government does not any more than the Premiers, want an "unrealistic" or "rigid" time-table."

The Committee notes the clarification made by the Prime Minister and considers that the proposals on the division of powers to be put forward at the end of October will help

Le Comité voit d'un œil favorable que le gouvernement demande à la Cour suprême de se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions du projet de loi concernant le Sénat. Il note toutefois que la sagesse d'une action unilatérale dans ces domaines soulève une autre question.

b) Les phases de la réforme constitutionnelle

Le gouvernement a proposé que la réforme constitutionnelle s'opère en deux phases. La Phase I se limiterait principalement à la Charte des droits et aux institutions fédérales dont traite le Bill C-60, laquelle devrait se terminer le 1^{er} juillet 1979. La Phase II serait consacrée au partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux et prendrait fin le 1^{er} juillet 1981. Cette façon de procéder a soulevé de sérieuses inquiétudes.

A Régina le 10 août, les premiers ministres provinciaux ont exposé leur position comme suit:

«Il a été convenu que les discussions sur la réforme constitutionnelle ne pouvaient être compartimentées en divisions artificielles. Les problèmes institutionnels et juridictionnels sont si étroitement liés qu'ils doivent être traités comme un tout . . . Il y a peu de chance qu'un examen global aboutisse à des résultats concrets si des délais arbitraires sont imposés.»

Les témoignages présentés au Comité ont fait état de la même préoccupation. Pour de nombreux Canadiens, les changements apportés au rôle et à la composition des institutions fédérales devraient être opérés à la lumière de propositions concrètes en vue d'un nouveau partage des pouvoirs parce que ces deux questions sont étroitement liées. Par exemple, si l'on devait étendre considérablement les pouvoirs provinciaux, la thèse favorisant une forte représentation des provinces au Parlement et leur participation directe dans les prises de décisions à ce niveau serait beaucoup moins justifiée. Par contre, cette thèse serait beaucoup plus fondée si une nouvelle répartition des pouvoirs devait accroître substantiellement les domaines de responsabilité fédérale.

Le Comité partage le désir du gouvernement de procéder avec célérité et il note la déclaration de M. Lalonde, à l'effet que des discussions officielles sur la question du partage des pouvoirs seront entamées au cours de la conférence fédérale-provinciale qui se tiendra à la fin d'octobre. Le premier ministre a exprimé depuis ses opinions sur ce sujet dans une récente lettre adressée au premier ministre Allan Blakeney:

«Il n'y a pas lieu d'examiner les «problèmes de compétence» séparément des questions «institutionnelles»; on peut entamer et poursuivre simultanément la discussion de l'un et de l'autre . . . Cependant, nous estimons que les mesures qui peuvent constitutionnellement être prises au Canada par le Parlement lui-même devraient effectivement être prises. On ne devrait pas attendre que soient effectuées d'autres révisions qui risquent d'exiger un examen plus long et qui peuvent être parachevées seulement par le Parlement britannique. Le gouvernement fédéral ne veut pas plus que les premiers ministres provinciaux un calendrier «irréaliste» ou «inflexible».

Le Comité note cette précision apportée par le premier ministre; nous croyons que les propositions sur le partage des pouvoirs, qui seront présentées à la fin d'octobre, nous aideront

greatly in its future work. However, some witnesses seriously doubted the possibility and the desirability of Parliament's dealing with all the matters covered by Bill C-60 before July 1, 1979 if concurrent consideration of the two phases and federal-provincial consultations are to take place as they should.

The Preamble and the Aims of the Federation

The Committee agrees with the intent and the goals expressed in the preamble of Bill C-60 and in the section dealing with the aims of the Federation. We believe, however, that this part of the Bill is repetitive and complicated and reads like an ordinary piece of legislation. We prefer the approach suggested by Marcel Faribault and Robert M. Fowler when they wrote:

"A constitution is not an ordinary statute. Its spirit is more important than its letter. It should, of course, be precise and carefully worded. But it can afford to speak with inspiration and some emotion to the people whose life it governs. Its form and style need not follow the arid legalisms and technicalities of a tax statute. It should be cast in words that appeal to people's emotions and inspire them to some consciousness of a national identity. If, thereby, the task of judges who may be required to interpret the constitution is made unfamiliar and somewhat more difficult, this is no serious objection. This is what judges are for, and Canadian judges will respond to inspiration like other people. (*Ten to One—the Confederation Wager*) McClelland and Stewart Limited, 1965, p. 27)).

The Committee recommends that the two parts of the Bill be redrafted in this spirit and in a more concise form.

We also recommend the recognition of economic rights as illustrated by the principles set out in the Universal Declaration of Human Rights. Further, although we recognize that the concept of multiculturalism is implicitly covered by the phrase "equal respect for the many origins, creeds and cultures... that help shape Canada," we urge that the word "multiculturalism" should also be included.

Recommendation 2.

The Preamble and Statement of Aims of the proposed Bill should be redrafted for conciseness, style and content.

Later in our report we propose a further change in this part of the Bill concerning the reference to the English and French languages.

We strongly urge that consultation take place during the process of revision and redrafting. Outside experts should be invited to participate in this new exercise and our Committee could be used as a sounding board.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms

The purpose of the Canadian Charter of Rights and Freedoms (clauses 5-29 in Bill C-60) is to affirm "that in a free and democratic society there are certain rights and freedoms which must be assured to all of the people of that society,"

grandement dans nos futurs travaux. Toutefois, certains témoins doutent fort qu'il soit possible et désirable pour le Parlement, d'étudier tous les aspects du Bill C-60 avant le 1^{er} juillet 1979 si les deux phases doivent être discutées concurremment et si des consultations fédérales-provinciales doivent avoir lieu comme il se doit.

Le préambule et les objectifs de la Fédération

Le Comité approuve l'intention et les objectifs exprimés dans le préambule du Bill C-60 et dans la partie de ce projet de loi traitant de la «Finalité et Objectifs» de la Fédération. Mais à notre avis, ces sections contiennent des répétitions; leur rédaction est trop compliquée et ressemble à un simple projet de loi. Nous préférons l'approche suggérée par Marcel Faribault et Robert M. Fowler quand ils écrivent:

«Une constitution n'est pas une législation quelconque. L'esprit en importe beaucoup plus que la lettre. Sans doute doit-elle être précise et ses mots soigneusement choisis. Mais gouvernant tout un peuple, elle peut se permettre de lui parler avec émotion et doit lui communiquer une inspiration qui le rende conscient de son identité nationale. Loin d'elle les arides définitions techniques et les lisières d'une loi fiscale. Et si la tâche des juges qui auront à l'interpréter en devient plus difficile parce que moins routinière ou circonscrite, c'est qu'ils devront, eux aussi, répondre à la même inspiration que leurs concitoyens.» (*Dix pour un ou le pari confédératif*, les Presses de l'Université de Montréal, 1965, p. 37)

Le Comité recommande que ces deux parties du projet de loi soient remaniées dans cet esprit et de façon plus concise.

Nous recommandons également que soient reconnus des droits économiques qui s'inspireraient des principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. De plus, même si nous admettons que la notion de multiculturalisme est implicitement visée par l'expression «respect égal pour les multiples origines, croyances et cultures... qui concourent à façonner le Canada», nous insistons pour que le mot «multiculturalisme» soit inséré.

Recommendation 2.

Le préambule, et la partie «Finalité et objectifs» du projet de loi devraient être rédigés à nouveau pour les rendre plus concis et pour en modifier le style et le contenu.

Plus loin dans notre rapport, nous proposons d'apporter à cette partie du projet de loi une autre modification concernant la référence aux langues anglaise et française.

Nous souhaitons vivement que la révision et la nouvelle rédaction que nous recommandons fassent l'objet de consultations. Il faudrait inviter des spécialistes de l'extérieur à participer à ces nouveaux travaux; le Comité pourrait aussi servir à apprécier ces travaux.

Charte canadienne des droits et libertés

L'objectif de la Charte canadienne des droits et libertés (articles 5 à 29 du Bill C-60) est de consacrer le principe «que tous les individus et groupes vivant dans une société libre et démocratique jouissent de droits et de libertés fondamentales

individuellement et collectivement. Cette fin est à accomplir en élevant et en retirant de l'exercice ordinaire de l'autorité législative et administrative. Dans ce respect, la Charte représente une avancée sur le présent projet de loi canadien des Droits, elle-même une innovation importante dans notre droit.

Nous croyons qu'une charte des droits et libertés est généralement soutenue par les Canadiens. Elle a également notre approbation.

Quelques témoins ont dit qu'un projet de loi des droits et libertés pourrait saper certaines prérogatives du Parlement et donnerait trop de latitude aux tribunaux. Il ne nous semble pas que la question implique une opposition entre le Parlement et les tribunaux. Une déclaration des droits sauvegardée par son insertion dans la Constitution associe plutôt les compétences de ces deux institutions au bénéfice de la population. Le cadre étroit à l'intérieur duquel les tribunaux «légifèrent» actuellement s'en trouverait quelque peu élargi, mais seulement dans les cas où les citoyens doivent être le plus protégés des mesures gouvernementales, ceux de leurs droits et libertés fondamentales.

La clarification constitutionnelle et effective d'un projet de loi des droits et libertés marquerait une autre avancée importante dans notre droit. Nous recommandons donc l'adoption d'une charte.

Recommandation 3.

Une charte canadienne des droits et libertés devrait former une partie intégrante de la Constitution du Canada, mais le texte de la charte proposée devrait être rédigé à nouveau.

(a) Droits de la personne

Pour être efficace, nous croyons qu'une charte doit avoir primauté sur les lois ordinaires. Les tribunaux n'ayant pas reconnu cette primauté à la Déclaration canadienne des droits, à cause de leur acceptation de la prétendue doctrine des «concepts figés», il faudra éviter de répéter dans la Charte future les termes qui ont motivé ce refus. L'une des principales raisons était le temps des verbes employés dans le libellé initial du principe général («ont existé et continueront à exister»). À cet égard, la Charte telle que proposée constitue une amélioration par rapport à la Déclaration des droits, parce que le verbe n'est plus au passé («ont existé»); cependant, les rédacteurs ont erré en employant dans la version anglaise la forme modale «shall continue to enjoy» aux articles 6 et 7. Cette forme modale se rapporte en effet au passé et au futur, et implique donc que les droits et libertés protégés ne devraient exister dans l'avenir que dans la mesure où ils auront existé dans le passé. Cette forme directe d'impératif futur («shall enjoy») suffit à rendre l'idée, sans comporter de restrictions quant à la portée de la protection. Soit dit en passant, la version française n'emploie que la forme verbale *jouit*.

Similairement, la disposition corrective de l'article 23 est encore trop faible pour enlever tout doute quant à l'objectif du Parlement de faire de cette Charte une loi à laquelle on ne peut déroger. Même si cette disposition constitue une amélioration par rapport à l'article 2 de la Déclaration des droits, puisqu'on n'y laisse plus entendre que le tribunal n'a d'autre recours que celui d'interpréter toute loi antinomique conformément à la Déclaration, nous insistons pour qu'une disposition

inaliénables. Cet objectif doit être atteint en soustrayant ces droits et libertés à l'exercice ordinaire du pouvoir législatif et administratif. À cet égard, la Charte représente un pas en avant sur l'actuelle Déclaration canadienne des droits qui constituait elle-même un développement important dans notre droit.

Nous croyons qu'une charte des droits et libertés reçoit l'approbation de la majorité des Canadiens et nous y ajoutons également notre appui.

Selon quelques témoins, l'intégration d'une déclaration des droits dans la Constitution saperait certaines prérogatives du Parlement et donnerait trop de latitude aux tribunaux. Il ne nous semble pas que la question implique une opposition entre le Parlement et les tribunaux. Une déclaration des droits sauvegardée par son insertion dans la Constitution associe plutôt les compétences de ces deux institutions au bénéfice de la population. Le cadre étroit à l'intérieur duquel les tribunaux «légifèrent» actuellement s'en trouverait quelque peu élargi, mais seulement dans les cas où les citoyens doivent être le plus protégés des mesures gouvernementales, ceux de leurs droits et libertés fondamentales.

Cette intégration définitive dans la Constitution représenterait un progrès important dans notre droit. Nous recommandons donc l'adoption d'une charte.

Recommandation 3.

Une charte canadienne des droits et libertés devrait faire partie intégrante de la Constitution du Canada mais le texte de la charte proposée devrait être rédigé à nouveau.

(a) Droits de la personne

Pour être efficace, nous croyons qu'une charte doit avoir primauté sur les lois ordinaires. Les tribunaux n'ayant pas reconnu cette primauté à la Déclaration canadienne des droits, à cause de leur acceptation de la prétendue doctrine des «concepts figés», il faudra éviter de répéter dans la Charte future les termes qui ont motivé ce refus. L'une des principales raisons était le temps des verbes employés dans le libellé initial du principe général («ont existé et continueront à exister»). À cet égard, la Charte telle que proposée constitue une amélioration par rapport à la Déclaration des droits, parce que le verbe n'est plus au passé («ont existé»); cependant, les rédacteurs ont erré en employant dans la version anglaise la forme modale «shall continue to enjoy» aux articles 6 et 7. Cette forme modale se rapporte en effet au passé et au futur, et implique donc que les droits et libertés protégés ne devraient exister dans l'avenir que dans la mesure où ils auront existé dans le passé. Cette forme directe d'impératif futur («shall enjoy») suffit à rendre l'idée, sans comporter de restrictions quant à la portée de la protection. Soit dit en passant, la version française n'emploie que la forme verbale *jouit*.

De même, la disposition corrective de l'article 23 est encore trop faible pour enlever tout doute quant à l'objectif du Parlement de faire de cette Charte une loi à laquelle on ne peut déroger. Même si cette disposition constitue une amélioration par rapport à l'article 2 de la Déclaration des droits, puisqu'on n'y laisse plus entendre que le tribunal n'a d'autre recours que celui d'interpréter toute loi antinomique conformément à la Déclaration, nous insistons pour qu'une disposition

Recommendation 4.

To ensure that the provisions of the proposed Charter are interpreted by the courts as overriding other legislation, clauses 6, 7 and 23 should be redrafted.

While the words "individual" and "person" refer to the same natural entity, we believe that it is the human person that is the proper subject of rights and freedoms. The word "individual" connotes the individuation or distinctness of the human being, but not his or her dignity.

We are also troubled by the limitation to natural persons or individuals of the right to the use and employment of property, and the right not to be deprived thereof except in accordance with law. We can see no *prima facie* reason why corporations and groupings of persons should be denied this protection. Moreover, the broadening of the protection would meet the concern expressed before the Committee by Inuit spokesmen, who feared that the limitation to individuals would deprive their preferred form of property holding of the protection of the Charter. This is a further reason for the redrafting of clause 6.

The right not to be deprived of the use and enjoyment of property is qualified by the phrase "except in accordance with law." We would ask to have considered whether the concept "due process of law", as in the present Canadian Bill of Rights, would not provide more satisfactory protection.

We are puzzled by the introductory words of clause 7, "In addition to the fundamental rights and freedoms declared by section 6". In our view the legal protections in clause 7 are specifications of some of those in clause 6 (principally due process of law) rather than additions to them. There is a similar problem with clause 9, which as located is discontinuous with clause 6, whereas it should be linked with the principle of equal protection of the law in that clause.

Recommendation 5.

The proposed Charter should be revised to indicate more clearly the relationships among different clauses.

We also heard evidence to the effect that the legal civil liberties protected are selective and incomplete. We share this concern, but we have some confidence that the appropriate expression of these rights will take place through the courts, given the aid of both parts of our recommendation 4. We would therefore propose two amendments to clause 7.

As interpreted by the courts, the pre-trial rights to retain and instruct counsel without delay appears often ineffectual as applied. We believe that the deficiency lies largely in the lack of any stated obligation on the part of the state to facilitate retention and instruction of counsel.

Moreover, in view of the increased concurrency of legislation in the criminal and quasi-criminal fields, we are convinced

stipule que toute loi contraire à la Charte est de ce fait inopérante.

Recommendation 4.

Afin de garantir que les dispositions de la Charte proposée seront interprétées par les tribunaux comme primant sur les autres lois, les articles 6, 7 et 23 devraient être rédigés à nouveau.

Les termes «individu» et «personne» renvoient à la même entité naturelle, mais, à notre avis, c'est l'être humain qui jouit de droits et de libertés. Le terme «individu» évoque l'idée d'individualisation, c'est-à-dire ce qui distingue l'être humain, mais pas celle de sa dignité.

Nous sommes également surpris de constater qu'on accorde aux personnes naturelles ou aux individus seulement le droit d'utiliser ou de disposer de biens et ne n'être privé que conformément à la loi. Nous ne voyons pas pourquoi, *prima facie*, on priverait des corporations et des groupes de personnes de jouir de cette protection. De plus, en étendant cette protection, on donnerait raison à des représentants des Inuit qui ont exprimé devant le Comité la crainte que cette protection limitée à des individus ne soustraie leur forme de possession particulière de biens à la protection de la Charte. C'est là une autre raison pour laquelle il faudrait rédiger à nouveau l'article 6.

Le droit de ne pas être privé de biens est qualifié par l'expression sauf «conformément à la loi». Il faudrait se demander si la motion «d'application régulière de la Loi» actuellement contenue dans la Déclaration canadienne des droits n'accorderait pas une protection plus satisfaisante.

Le début de l'article 7 «Outre les droits et libertés fondamentales reconnus par l'article 6» nous laisse perplexes. Selon nous, les protections légales prévues à l'article 7 apportent des précisions à certaines protections énumérées à l'article 6 (surtout au chapitre de l'application régulière de la loi), mais n'en ajoutent pas. Des difficultés analogues sont soulevées par l'article 9 qui, de par sa position dans le texte ne se rattache pas à l'article 6, alors qu'il devrait être lié au principe de protection égale de la loi prévu dans cet article.

Recommendation 5.

La Charte proposée devrait être modifiée afin d'indiquer plus clairement les rapports entre les différents articles.

Nous avons pris connaissance de certains témoignages selon lesquels les libertés civiles protégées à l'article 7 sont incomplètes et nous partageons cette inquiétude. Néanmoins, nous avons tout lieu de croire que le respect de ces droits sera assuré par les tribunaux grâce aux deux parties de notre quatrième recommandation. Nous proposons, par conséquent, deux amendements à l'article 7.

Selon l'interprétation des tribunaux, le droit de bénéficier sans délai des services qu'un avocat et de lui donner des instructions au cours de toute enquête précédant un procès semble souvent être sans effet à cause de la façon dont il est appliqué. Selon nous, la raison tient principalement au fait qu'aucune obligation formelle n'est faite à l'État de faciliter le recours à un avocat.

En outre, étant donné les recoupements de plus en plus nombreux des lois dans le domaine criminel et quasi-criminel,

that the right not to be placed in double jeopardy must be explicitly guaranteed.

Recommendation 6.

Clause 7 should be redrafted to provide for the obligation to facilitate retention and instruction of counsel and for the protection against double jeopardy.

We have grave reservations about clause 8 of the Charter. It would create two new rights, but only for citizens. The first is the right to move to and reside in any part of Canada, the second the right to acquire and hold property and to pursue the gaining of a livelihood anywhere in Canada. We can see an expansion of freedom in the provision that the two rights are protected from limitation on the basis of residence or domicile, previous residence or domicile, or birth. But we question whether the restriction of such rights to citizens alone belongs in the Constitution.

While landed immigrants currently have the same rights as citizens to move, reside, hold property, and work everywhere in Canada, we are aware that geographical limitations on immigrants as conditions of their admission have been considered in recent years. There may be circumstances which justify such limitations, but we would not wish to engrave in the constitution a permanent distinction between the rights of citizens and landed immigrants even to gain for citizens the expanded liberty referred to above.

We are strengthened in our reservations about clause 8 by its relationship to clause 6 and 9 respectively. In clause 6 the right to the use and enjoyment of property, to equality before the law and to the equal protection of the law is guaranteed to every person, whether citizen, landed immigrant, temporary resident or mere visitor. In other words, section 6 guarantees to everyone substantially the same rights as are recognized by clause 8 as belonging only to citizens. Similarly the injunction in section 9 against discrimination because of national or ethnic origin might be interpreted to be inconsistent with the limitation of section 8 to citizens. We can foresee a century of acrimonious litigation if clause 8 is allowed to stand.

This latter consideration might be resolved by making clause 8 subject to clause 6, but that would not remove our first concern, viz., the establishment of a constitutional preference for citizens in an area where so permanent a distinction is unwarranted. We therefore firmly recommend that clause 8 be withdrawn.

Recommendation 7.

Clause 8 of the proposed Charter should be deleted.

Various additions have been proposed to the prohibited grounds of discrimination in clause 9, but with one exception we prefer to remain with the universally accepted grounds of "race, national or ethnic origin, language, colour, religion, age

nous sommes convaincus qu'il faut garantir de façon précise le droit de ne pas être poursuivi deux fois pour le même délit.

Recommendation 6.

L'article 7 devrait être modifié afin de prévoir l'obligation de permettre à l'individu de bénéficier des services d'un avocat et de lui donner des instructions, et pour l'empêcher que quelqu'un ne soit poursuivi une deuxième fois pour le même délit.

Nous avons des réserves sérieuses à propos de l'article 8 de la Charte, qui créerait deux nouveaux droits, mais seulement au bénéfice des citoyens. Le premier est le droit d'établir sa résidence n'importe où au Canada, alors que le second est le droit d'acquérir des biens et d'assurer sa subsistance n'importe où au pays. Nous reconnaissons que ces deux droits constituent un élargissement des libertés en ce sens qu'on ne peut les restreindre en se fondant sur le critère de la résidence ou du domicile, de l'ancienne résidence ou de l'ancien domicile, ou du lieu de naissance. Mais il y a lieu de se demander si une telle restriction de ces droits aux seuls canadiens a sa place dans la Constitution.

Bien qu'on reconnaisse actuellement aux immigrants reçus, au même titre qu'aux citoyens, le droit d'établir résidence, de posséder des biens et de travailler n'importe où au Canada, nous n'ignorons évidemment pas que récemment, il a été question d'imposer aux immigrants certaines restrictions géographiques comme condition d'admission. Celles-ci peuvent être justifiées dans certains cas, mais il ne faudrait pas insérer dans la Constitution une distinction permanente entre les droits des citoyens et ceux des immigrants reçus, même pour accorder aux citoyens les libertés plus grandes susmentionnées.

Les liens qui existent entre l'article 8 et les articles 6 et 9 nous amènent à insister davantage sur les réserves que nous exprimons au sujet de l'article 8. Dans l'article 8, le droit de posséder des biens, de même que le droit à l'égalité et à la même protection devant la loi, sont garantis à tout individu, qu'il soit citoyen, immigrant reçu, résident temporaire ou simple visiteur. En d'autres termes, l'article 6 garantit à tous à peu près les mêmes droits que ceux qui sont reconnus par l'article 8 et accordés aux citoyens seulement. De même, à l'article 9, l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique pourrait être tenue pour contraire aux prérogatives données uniquement aux citoyens dans l'article 8. L'adoption de l'article 8 tel que rédigé actuellement pourrait donner lieu à un siècle de litiges acerbes.

Le problème soulevé dans cette dernière considération pourrait être résolu en assujettissant l'article 8 à l'article 6, mais une telle façon de procéder ne dissiperait pas notre première inquiétude, à savoir l'établissement d'une préférence constitutionnelle à l'égard des citoyens dans un domaine où une distinction aussi permanente est injustifiée. Nous recommandons donc fermement que l'article 8 soit abrogé.

Recommendation 7.

L'article 8 de la Charte proposée devrait être abrogé.

Diverses additions ont été proposées aux motifs de non discrimination énumérés à l'article 9, mais nous préférons nous en tenir, à une exception près, aux motifs universellement reconnus de «la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue,

or sex", as in clause 9. Grounds such as physical or other disability or sexual preference might be meaningful in legislation which provides protections with respect to employment, accommodation, and the provision of goods and services, as much human rights legislation does. But the political and legal rights and freedoms contained in clauses 6 and 7 would not be expanded by the addition of these grounds, since they are already expressly guaranteed by those sections to every person without exception.

The further ground of marital status has, however, a greater plausibility. It is contained among the prescribed grounds of discrimination in section 3 of the *Canadian Human Rights Act*, and is also found in most of the provincial human rights acts. We certainly favor it as a goal. At the same time we are concerned that its inclusion could create possible problems for differential treatment of single and married persons in tax laws or pension legislation or unemployment insurance. We recommend that the ground of marital status be added to the prohibited grounds of discrimination if the Government can resolve this practical problem.

With respect to the electoral rights contained in clause 10 and the fundamental parliamentary rules established by clauses 11 and 12, we have also received suggestions for amendment. However, we prefer to retain these rights in the relatively minimal form in the Charter rather than to encourage judicial involvement in political questions by providing further detailed rules. These should be left to ordinary legislation.

We find substantial problems with clause 24. On the one hand, clause 24 might be interpreted to allow anyone at anytime to obtain a declaration in the abstract, even in the absence of a case or controversy. In our view this would amount to an abuse of the courts. On the other hand, clause 24 appears to make the protected rights ones of last resort. Any request for a declaration might be met by an argument that some other remedy is available to the litigant and that he must pursue that remedy before proceeding. At the very least, such an issue could consume several days of court time. The problem is an awkward one, but we believe it can be met by redrafting.

In effect, the courts should have power to grant whatever remedy may be appropriate in the circumstances, including pecuniary damages, to enforce the protected rights and freedoms. This should explicitly include the right to hold evidence inadmissible in the interests of justice where it has been obtained by means inconsistent with the protections of clauses 6 and 7. Moreover, the courts should have the specific obligation placed upon them to grant an effective remedy where a denial of rights has occurred. They must not be allowed to decline to intervene.

Recommendation 8.

Clause 24 should be redrafted to ensure that it requires the courts to provide a remedy where there is a denial of rights and that the remedy is adequate.

la couleur, la religion, l'âge ou le sexe», dudit texte. L'inclusion de motifs tels que l'incapacité physique ou autres ou l'orientation sexuelle pourrait être significative dans une loi qui garantit le droit à l'emploi, au logement, à la fourniture de biens et services, comme le font certaines lois sur la protection des droits de la personne. Ces additions n'auraient pas pour effet de donner plus d'ampleur aux droits et aux libertés politiques et juridiques décrits aux articles 6 et 7, car ces droits y sont déjà expressément garantis à tout individu sans exception.

Il pourrait paraître vraisemblable d'ajouter comme motif le statut matrimonial. Il figure parmi les motifs illicites de discrimination inscrits à l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et on le retrouve également dans la plupart des lois provinciales concernant les droits de la personne. Nous sommes certainement en faveur de cet objectif. Nous craignons cependant que son inclusion crée des problèmes dans les lois sur l'impôt. Les régimes de pension ou l'assurance-chômage en traitant différemment les célibataires et les personnes mariées. Nous recommandons d'ajouter le statut matrimonial comme motif illicite de discrimination à condition que le gouvernement puisse résoudre ce problème d'ordre pratique.

En ce qui concerne les droits électoraux définis dans l'article 10 et les règles parlementaires fondamentales établies par les articles 11 et 12, on nous a également suggéré certains amendements. Toutefois, nous préférons nous en tenir à une description relativement limitée de ces droits dans la charte, plutôt que d'impliquer le judiciaire dans des questions politiques en lui fournissant des règles encore plus détaillées. Ces droits devraient plutôt faire l'objet de lois ordinaires.

L'article 24 pose, à notre avis, des problèmes considérables. D'une part, l'article 24 pourrait être interprété comme permettant à toute personne d'obtenir, en tout temps, le prononcé d'un jugement déclaratoire pour la forme, même en l'absence de litige. A notre avis, cela entraînerait un abus du recours aux tribunaux. D'autre part, l'article 24 semble considérer comme mesure de dernier ressort l'invocation des droits garantis. Toute demande de jugement déclaratoire pourrait être contestée en alléguant que le plaignant peut recourir à d'autres moyens et qu'il doit s'en prévaloir avant d'invoquer l'article 24. A tout le moins, ces litiges pourraient accaparer les tribunaux pendant plusieurs jours. Ce problème est délicat, mais pourrait être réglé par une reformulation de cet article.

En fait, les tribunaux devraient pouvoir imposer des mesures correctives appropriées incluant des dédommagements pour faire respecter les droits et libertés protégés. A notre avis, il faudrait y inclure explicitement le droit de déclarer inadmissible toute preuve obtenue par des moyens non compatibles avec les protections accordées aux articles 6 et 7. En outre, les tribunaux devraient être effectivement tenus d'imposer une mesure corrective efficace en cas de déni de droits. On ne doit pas leur permettre de refuser d'intervenir.

Recommendation 8.

L'article 24 devrait être rédigé à nouveau de façon à obliger les tribunaux à imposer une mesure corrective en cas de déni des droits et à s'assurer qu'elle est adéquate.

Clause 25 of the Charter serves two purposes. First, it instructs the courts on how to interpret the Charter by making explicit that the protected rights and freedoms are not absolute but may be limited in their exercise or enjoyment in the interest of several aims justifiable in a free and democratic society. In our view the Charter would in any event be read this way by the courts, and the explicit direction to the courts is unnecessary. Coupled with the second purpose of the clause, it is also harmful through overextension. This first purpose should be therefore abandoned.

The second purpose of the clause is to replace section 6 of the Canadian Bill of Rights, which preserves the limitation of liberty by the *War Measures Act*, allowing for its invocation "upon the issue of a proclamation of the Governor in Council declaring that war, invasion, or insurrection, real or apprehended, exists." In the Charter the *War Measures Act* is preserved by implication rather than explicitly.

The case for justifiable limitations on rights by the *War Measures Act* applies principally to the political rights and freedoms in clause 6 rather than to the legal rights and freedoms of clause 7. Many of the more precise legal protections in clause 7 should not require limitation even in wartime crises. For example, we do not see how the state could ever be justified in imposing cruel and unusual punishment. In our view, any limitations on the protected rights should be exactly spelled out in the Charter. Moreover, the accountability of the Government to Parliament for the invocation and administration of trenching legislation should be established by the Charter.

Recommendation 9.

Clause 25 should be replaced by a clause which exactly specifies permissible limitations on protected rights and freedoms by the *War Measures Act* or similar legislation, and the Government should be required to justify to Parliament the invocation of such legislation.

Clause 26, providing that the Charter shall not derogate from existing rights and freedoms, is a useful one, but, in singling out the native peoples for special mention, might unintentionally restrict their rights by referring only to the rights and freedoms they may have acquired by virtue of The Royal Proclamation of October 7, 1763. In our view, it would be preferable to omit the reference to this particular document.

Recommendation 10.

Clause 26 should be rerafted to omit the reference to the Royal Proclamation of 1763.

We have resisted invitations to include economic rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In our view, the role of the Charter is to limit the powers of governments, not to increase them. In any event, we have suggested that economic rights be included in the clause on the aims of federation.

L'article 25 de la Charte poursuit deux objectifs. D'abord, il indique aux tribunaux la façon d'interpréter la Charte en établissant clairement que les droits et libertés qui sont préservés ne sont pas absolus, mais que leur exercice peut être restreint dans l'intérêt de plusieurs objectifs légitimes dans la société libre et démocratique. A notre avis, c'est ainsi que les tribunaux interpréteraient la Charte de toute façon, et il est inutile de leur donner des directives précises. De plus, lorsqu'on l'associe au deuxième objectif de l'article, le premier prête à controverse par le fait qu'il va trop loin. C'est pourquoi ce premier objectif devrait être abandonné.

Deuxièmement, l'article 25 remplace l'article 6 de la Déclaration canadienne des droits qui préserve les restrictions à l'exercice des libertés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, laquelle peut être invoquée «sur la publication d'une proclamation du gouverneur en conseil, déclarant qu'il existe une guerre, invasion ou insurrection, réelle ou appréhendée». C'est plutôt de façon implicite qu'explicite que la Charte préserve la *Loi sur les mesures de guerre*.

L'argument en faveur des restrictions légitimes de l'exercice des droits, imposées en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, s'applique principalement aux droits et libertés politiques énumérés à l'article 6 plutôt qu'aux droits et libertés décrits à l'article 7. Bon nombre des protections légitimes plus précises dont il est fait mention à l'article 7 ne doivent pas être limitées de cette façon même en période de guerre. Par exemple, nous ne pouvons imaginer ce qui pourrait justifier l'État à infliger des peines cruelles et inusitées. Selon nous, toute restriction à l'exercice des droits garantis devrait être énoncée en termes précis dans la Charte. Celle-ci devrait également rendre le gouvernement responsable au Parlement du recours et de l'application de toute mesure législative intégrée dans la Constitution.

Recommendation 9.

L'article 25 devrait être remplacé par un article qui définirait clairement les restrictions pouvant être apportées aux droits et libertés garantis lors de l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre* ou d'une Loi semblable. Le gouvernement devrait être tenu de justifier auprès du Parlement le recours à de pareilles mesures législatives.

On ne saurait nier l'utilité de l'article 26 qui prévoit que la Charte ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés existants, mais en citant de façon précise le cas des autochtones, on risque de restreindre involontairement leurs droits en ne faisant référence qu'aux droits et libertés qu'ils ont pu acquérir par la Proclamation royale du 7 octobre 1763. A notre avis, il serait préférable de ne pas faire mention de ce document.

Recommendation 10.

L'article 26 devrait être modifié pour qu'il ne fasse pas mention de la Proclamation royale de 1763.

Nous n'avons pas, comme on nous l'a suggéré, inclus les droits économiques dans la Charte des droits et libertés. A notre avis, la Charte a pour but de restreindre les pouvoirs des gouvernements, non de les accroître. Nous avons proposé que les droits économiques soient énoncés dans la partie traitant de la finalité et des objectifs de la Fédération.

We would also add two additional clauses to the Charter. First, we believe that special programs on behalf of disadvantaged groups or persons should be protected. Such programs are intended to prevent or reduce disadvantages suffered by groups on the basis of such factors as are specifically authorized by the *Canadian Human Rights Act*. This protection should perhaps be added to clause 9.

Recommendation 11.

The proposed Charter should not prevent special programs on behalf of disadvantaged groups.

Second, we believe there should be provision for reasonable access to government documents and records. We would not wish to attempt to spell out in a constitution precise requirements as to the ready availability of information, but we think that some obligation on the government to inform the people should be made explicit in a charter of rights. Without knowledge, there can be no democracy.

Recommendation 12.

The proposed Charter should provide that people are entitled to reasonable access to documents of governments and government agencies.

(b) Linguistic rights

The Charter of rights and freedoms contained in Bill C-60 also provides meaningful constitutional guarantees for the use of English and French and in the field of education. The Committee endorses what Mr. Claude Ryan, the leader of the Quebec Liberal Party, has said about those provisions in the attachment to his letter to the Committee:

"With respect to language, if the federal bill is adopted, the country will have taken a decisive step towards justice and equality. In certain matters, it sanctions the official character of English and French. New Brunswick and Ontario now both fall under the provisions of section 133 (*B.N.A. Act*) which had hitherto been meant for Quebec only. The bill recognizes new language rights for francophones in certain courts of the country, in education, in federal government services and institutions, etc."

The Committee recognizes the need to protect basic linguistic rights by means of constitutional guarantees. Beyond that, progress in the use of a minority language can only be assured if Parliament and the Legislatures have the political will to promote it. Minority groups must also receive support from governments to help sustain and promote their cultures. A language cannot flourish without a cultural environment that protects its . . .

Ultimately, the progress of bilingualism in Canada will depend upon the evolution of public opinion, not on compulsion. In that context, more rapid improvements will occur when Canadians realize that learning English or French as a second language is desirable not so much as a political conces-

Nous ajouterions également deux articles à la Charte. Tout d'abord, nous croyons que les programmes d'action positive mis sur pied pour des groupes ou des personnes désavantagés devraient être protégés. Ces programmes sont destinés à empêcher ou à réduire les désavantages subis par des groupes en raison de facteurs tel qu'énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui autorise clairement de tels programmes. Il faudrait peut-être ajouter cette protection à l'article 9.

Recommandation 11.

La Charte proposée ne devrait pas empêcher la mise en œuvre de programmes spéciaux en faveur de groupes désavantagés.

Deuxièmement, nous pensons qu'il faudrait permettre un accès raisonnable aux documents et aux dossiers gouvernementaux. Nous ne voudrions pas tenter de définir dans une Constitution des exigences précises en matière d'accès à l'information, mais nous croyons qu'une Charte des droits devrait imposer de façon précise au gouvernement une certaine obligation d'informer les citoyens. Il ne saurait y avoir de démocratie sans information.

Recommandation 12.

La Charte proposée devrait stipuler que les citoyens doivent avoir un droit d'accès raisonnable aux documents du gouvernement et des organismes gouvernementaux.

(b) Droits Linguistiques

La Charte des droits et libertés contenue dans le Bill C-60 prévoit également de vraies garanties constitutionnelles ayant trait à l'enseignement et à l'usage de l'anglais et du français. Le Comité approuve l'opinion que M. Claude Ryan, le chef du parti libéral du Québec, a émise dans l'un des documents accompagnant sa lettre au Comité:

«En matière linguistique, le projet de loi fédéral s'il est adopté fera franchir au pays un pas décisif dans la voie de la justice et de l'égalité. Il consacre le caractère officiel du français et de l'anglais en certaines matières. Il étend au Nouveau-Brunswick et à l'Ontario les dispositions que l'article 133 réservait jusqu'à maintenant au seul Québec. Il reconnaît des droits linguistiques nouveaux aux francophones devant certains tribunaux du pays, dans l'enseignement, dans les services et institutions du gouvernement fédéral, etc.»

Le Comité reconnaît la nécessité de protéger des droits linguistiques fondamentaux par des garanties constitutionnelles. Toutefois, au-delà de celles-ci, le progrès dans l'usage de la langue d'une minorité ne sera assuré que si le Parlement et les Législatures possèdent la volonté politique de le promouvoir. Les minorités doivent aussi recevoir l'aide des gouvernements pour sauvegarder et promouvoir leurs cultures. Une langue ne saurait s'épanouir sans un milieu culturel qui la protège.

En dernière analyse, le progrès du bilinguisme au Canada dépendra de l'évolution de l'opinion publique et non de mesures coercitives. Dans cette perspective des améliorations plus rapides surviendront quand les Canadiens réaliseront qu'il est souhaitable d'apprendre le français ou l'anglais comme langue

sion to another group but as a source of personal cultural enrichment.

The Commissioner of Official Languages, Mr. Maxwell Yalden, has pointed out that in some instances Bill C-60 does not go as far as the *Official Languages Act* and expressed the fear that the Courts might attach more importance to the provisions contained in the Constitution than to those included in a simple act of Parliament. The points raised by Mr. Yalden should be taken into account in the revision of the provisions of Bill C-60, particularly in the statement of aims of the federation where English and French are referred to as "*principal spoken languages*" rather than "*the official languages*".

Recommendation 13.

The English and French languages should be clearly mentioned in the statement of aims of the Federation as having equal status as the official languages of the Parliament and Government of Canada.

The Committee believes the Charter of Rights and Freedoms could benefit greatly from meaningful consultations with the provinces at the forthcoming conference. Important parts of the Charter fall under provincial jurisdiction and the premiers may wish to go beyond Bill C-60 in protecting individual and collective rights.

With regard to entrenchment of the Charter we regard it as desirable that a satisfactory amending formula be arrived at prior to the formal proceedings necessary to entrench.

In the course of redrafting the Charter, the process of open consultation recommended in the previous section of this report should be followed. More specifically, some of the experts who appeared before the Committee should be consulted.

The Monarchy

Some members of the Committee are convinced that Bill C-60 as drafted would significantly change the role of the Monarchy in Canada. Others do not agree. When Mr. Lalonde appeared before us, he observed that this role had evolved since 1867 and he stated that the provisions of the Bill were intended to take this evolution into account but not to change the present status of the Crown.

The Prime Minister confirmed that view in his letter to Mr. Blakeney. He wrote:

"...the purpose of the federal government is to make clear that the Queen remains the "sovereign head" of Canada and to have that position embedded formally in our Constitution. All that the proposals do with respect to the Monarch and the Governor General is to state the present reality as it is, taking into account the developments in our constitutional practice since 1867. It is the view of the federal government that, in any revised Constitution, such a statement of the present constitutional reality is desirable..."

seconde, non pas tant pour faire une concession politique à l'autre groupe, mais comme une occasion d'enrichissement culturel personnel.

Le Commissaire aux langues officielles, M. Maxwell Yalden, a fait remarquer que dans certains cas, le Bill C-60 n'allait pas aussi loin que la *Loi sur les langues officielles*; il a dit craindre que les tribunaux attachent plus d'importance aux dispositions de la Constitution qu'à celles d'une simple loi du Parlement. Il faudrait tenir compte de ces observations au moment de réviser les dispositions du Bill C-60, particulièrement les articles portant sur la finalité et les objectifs de la Fédération, où l'on réfère à l'anglais et au français comme «*principales langues parlées*» et non pas comme «*langues officielles*».

Recommendation 13.

L'anglais et le français devraient être clairement mentionnés comme ayant un statut égal en tant que langues officielles du Parlement et du gouvernement du Canada dans la déclaration sur la finalité et les objectifs de la Fédération.

Le Comité est d'avis que la Charte des Droits et des Libertés est un domaine où de véritables consultations avec les provinces au cours de la prochaine conférence pourraient produire des résultats très bénéfiques. En effet, des parties importantes de la Charte relèvent de la juridiction provinciale et les premiers ministres pourraient désirer aller au-delà des dispositions du Bill C-60 en vue de mieux protéger les droits individuels et collectifs.

En ce qui concerne l'intégration de la Charte à la constitution, nous croyons qu'il est souhaitable d'en arriver à une formule d'amendement acceptable avant d'entreprendre le processus nécessaire à cette intégration.

Au cours d'une nouvelle rédaction de la Charte, il faudrait utiliser le processus de consultations plus large que nous avons proposé dans la section précédente de ce rapport. Plus précisément, il faudrait consulter des experts qui ont témoigné devant le Comité.

La monarchie

Certains membres du Comité sont convaincus que le Bill C-60 tel que rédigé changerait considérablement le rôle de la monarchie au Canada. Tous ne partagent pas cet avis. Lorsque M. Lalonde a comparu devant nous, il a fait remarquer que ce rôle avait évolué depuis 1867 et il a déclaré que les dispositions du projet de loi visaient à tenir compte de cette évolution, et non pas à modifier le statut actuel de la Couronne.

Le premier ministre a confirmé ce point de vue dans sa lettre à M. Blakeney:

"...l'objectif du Gouvernement fédéral est de bien préciser que la Reine demeure «la Souveraine» du Canada et de consigner ce fait officiellement dans la Constitution. Pour ce qui est du monarque et du Gouverneur général, les propositions ne font que tenir compte de l'état actuel des choses et entériner les changements qu'a subis notre pratique constitutionnelle depuis 1867. Le Gouvernement fédéral estime qu'il est souhaitable de faire état de la situation constitutionnelle actuelle dans toute nouvelle constitution..."

The Committee takes note of this statement. A number of Members of the Committee think it is undesirable to codify the functions of all the major institutions of government which are now defined largely by evolving conventions. In any case, we are not yet in a position at this time to redraft the provisions of Bill C-60 dealing with the Monarchy.

The Courts and Parliament

Bill C-60 contains important provisions concerning the courts. Concern has been expressed about the method of appointment of judges to the Supreme Court proposed in the Bill and about proposals for providing regional representations on that court.

Proposals have also been made with regard to the reform of the House of Commons, including its composition and its role.

Most of our witnesses have expressed views on the subject of a second chamber. Indeed, it is probably the topic on which the widest range of opinion has been manifested. Four major proposals have been advanced: an elected Senate, a House of the Federation as provided in Bill C-60, a House of the Provinces similar to the Bundesrat in West Germany, and modified versions of the present Senate. There has been no agreement among witnesses on an appropriate second chamber.

The Committee is not in a position at this stage to make specific recommendations on these most important proposals respecting the Courts and Parliament. The overwhelming body of witnesses and a substantial majority of the members of the Committee are prepared to recommend, however, that the Parliament of Canada should have a second Chamber and that the Senate as now constituted should be reformed.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 20*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le Comité prend note de cette déclaration. Bon nombre de membres du Comité ne souhaitent pas voir codifier le rôle de toutes les grandes institutions fédérales. Ce rôle, selon eux, est en grande mesure déjà défini par les conventions existantes. De toute façon, nous ne sommes pas en mesure pour l'instant de proposer une nouvelle rédaction des dispositions du Bill C-60 ayant trait à la monarchie.

Les tribunaux et le Parlement

Le Bill C-60 comporte d'importantes dispositions concernant les tribunaux. Certaines inquiétudes ont été exprimées quant à la méthode de nomination des juges à la Cour suprême telle que proposée dans le projet de loi et quant aux propositions prévoyant une représentation régionale au sein de ce tribunal.

Des propositions ont également été présentées en ce qui a trait à la réforme de la Chambre des communes, comprenant sa composition et son rôle.

La plupart de nos témoins ont fait connaître leurs opinions sur une deuxième Chambre. En effet, c'est probablement le sujet sur lequel nous avons recueilli les commentaires les plus variés. Quatre propositions principales ont été suggérées: un Sénat élu, une Chambre de la Fédération comme celle que propose le Bill C-60, une Chambre des provinces semblable au Bundesrat en République fédérale d'Allemagne et des versions modifiées du Sénat actuel. Les témoins n'ont pu s'entendre sur une formule satisfaisante à ce propos.

À ce stade-ci, le Comité n'est pas en mesure de soumettre des recommandations précises quant à ces dispositions très importantes concernant les tribunaux et le Parlement. Toutefois, l'ensemble des témoins qui ont comparu de même que la grande majorité des membres du Comité sont prêts à recommander que le Parlement du Canada soit doté d'une deuxième Chambre et que le Sénat tel que constitué actuellement soit réformé.

Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 1 à 20*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents

Maurice Lamontagne

Mark MacGuigan

Joint Chairmen

APPENDIX "A"

ANNEXE «A»

Witnesses who appeared before the Committee

Names are listed in the order in which they appeared at the hearings. The issue of the Minutes of Proceedings of the Committee in which their evidence is recorded is indicated.

	<u>Issue No.</u>
Lalonde, The Honourable Marc, Minister of State for Federal-Provincial Relations	1 to 3
Dr. B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister of Justice	1, 2 and 8
Mr. R. G. Robertson, Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations	3
<i>Representing the Legislative Assembly of the Northwest Territories:</i>	4
Mr. Arnold McCallum, Minister of Health, Local Government and Social Services	
<i>Representing the Government of the Yukon Territory:</i>	4
Mr. W. L. Lengerke, M.L.A., Chairman, Standing Committee on Constitutional Development.	
Dr. David W. Elliott.	
Dr. W. R. Lederman, Professor of Law, Queen's University	5 and 12
<i>Representing the Native Council of Canada:</i>	5
Mr. Harry Daniels, President.	
<i>Representing the National Indian Brotherhood:</i>	5
Mr. Noel Starblanket, President.	
<i>From the Ontario Advisory Committee on Confederation:</i>	6
Mr. Ian Macdonald, Chairman; Judge Rosalie Abella; Mr. Rodrigue J. Bilodeau; Mr. Ken Dryden; Mr. George Korey; Mr. Richard Simeon.	
<i>From Inuit Tapirisat of Canada:</i>	7
Mr. Eric Tagoona, president; Mr. Togak Curley; Mr. John Amagoalik; Mr. Peter Ittinuar.	
<i>From the Monarchist League of Canada:</i>	7
Mr. John L. Aimers, Chairman; Professor Hereward Senior; Mr. Arthur Bousfield; Mr. R. B. Bryce;	7
Lang, The Honourable Otto, Minister of Justice	8

Témoins qui ont comparu devant le Comité

Les noms figurent dans l'ordre de comparution aux audiences. Le fascicule des Procès-verbaux et témoignages du Comité dans lequel leur témoignage est enregistré est indiqué.

	<u>Fascicule</u>
Lalonde, L'honorable Marc Ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales	1 à 3
Dr B. L. Strayer, sous-ministre adjoint de la Justice. M. R. G. Robertson, secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales.	1, 2 et 8
	3
<i>Représentant l'Assemblée Législative des Territoires du Nord-Ouest:</i>	4
M. Arnold McCallum, ministre de la Santé du Gouvernement Local et des Services Sociaux.	
<i>Représentant le Gouvernement du Territoire du Yukon:</i>	4
M. W. L. Lengerke, M. L. A., président, Comité permanent sur le Développement Constitutionnel; M. David W. Elliott. M. W. R. Lederman, professeur de Droit, Université Queen's.	5 et 12
<i>Représentant le Conseil des Autochtones du Canada:</i>	5
M. Harry Daniels, président.	5
<i>Représentant la Fraternité nationale des Indiens du Canada:</i>	5
M. Noel Starblanket, président	
<i>Du Comité Consultatif de la Confédération de l'Ontario:</i>	6
M. Ian Macdonald, président; Juge Rosalie Abella; M. Rodrigue J. Bilodeau; M. Ken Dryden; M. George Korey; M. Richard Simeon.	
<i>De l'Inuit Tapirisat du Canada:</i>	7
M. Eric Tagoona, président; M. Togak Curley; M. John Amagoalik; M. Peter Ittinuar.	
<i>De la Ligue Monarchiste du Canada:</i>	7
M. John L. Aimers, président; Professeur Hereward Senior; M. Arthur Bousfield; M. R. B. Bryce	7
Lang, L'honorable Otto Ministre de la Justice	8

Mr. Gordon F. Gibson, M.L.A., Leader of the Liberal Party in British Columbia;	9	M. Gordon F. Gibson, M. L. A. Chef du Parti Libéral de la Colombie-Britannique;	9
Mr. Ronald G. Atkey, Barrister and Solicitor.	9	M. Ronald G. Atkey, Avocat et Solliciteur.	9
From the Canadian Bar Association:	10	De l'Association du barreau canadien:	10
Dr. Gérard V. La Forest, Q.C., Mr. David Matas.		M. Gerard V. La Forest, c.r. M. David Matas.	
From the Canadian Human Rights Commission:	11	De la Commission canadienne des droits de la personne:	11
Mr. G. L. Fairweather, Chief Commissioner;		M. G. L. Fairweather, commissaire en chef.	
Mrs. Rita Cadieux, Deputy Chief Commissioner.		Mme Rita Cadieux, sous-commissaire en chef.	
Commissioner of Official Languages	11 and 13	Commissaire aux langues officielles	11 et 13
Mr. Maxwell F. Yalden.		M. Maxwell F. Yalden.	
Dr. W. S. Tarnopolsky, Professor of Law, Osgoode Hall, York University	12	M. W. S. Tarnopolsky, professeur de droit, Osgoode Hall, Université York;	12
Professor R. Simeon, Professor of Political Science, Queen's University;	13	Professeur R. Simeon, professeur des sciences politiques, Université Queen's;	13
From the Canada West Foundation:	14	Du Canada West Foundation:	14
Mr. Stanley C. Roberts, President;		M. Stanley C. Roberts, président;	
Dr. David Elton, Research Direction		M. David Elton, directeur des recherches.	
Dr. Peter W. Hogg, Professor of Law, Osgoode Hall Law School, York University	15	M. Peter W. Hogg, professeur de droit, Osgoode Hall Law School, Université York	15
Professor Edward Ratushny, Faculty of Law, University of Ottawa;	16	Professeur Edward Ratushny, Faculté de Droit, Université d'Ottawa;	16
Professor Léon Dion, Faculty of Social Sciences, Université Laval.	16	Professeur Léon Dion, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval.	16
Dr. Edward McWhinney, Q.C., Head of the Political Science Department at Simon Fraser University, and Membre titulaire de l'Institut de Droit International	17	M. Edward McWhinney, c.r. directeur du Département des Sciences Politiques à l'Université Simon Fraser, et membre titulaire de l'Institut de Droit international.	17
Professor Arthur Tremblay, Ecole Nationale d'Administration publique	18	Le professeur Arthur Tremblay, Ecole Nationale d'Administration publique	18
From the Government of the Province of British Columbia:	18	Du gouvernement de la Colombie-Britannique:	
Hon. K. Rafe Main, Chairman, Cabinet Committee on Confederation and Minister of Consumer & Corporate Affairs		L'hon. K. Rafe Mair, président du Comité du Cabinet sur la Confédération et ministre Affaires de la Consommation et des Corporations	18
Mr. Melvin H. Smith, Deputy Minister, Constitutional Affairs (Premier's Office)		M. Melvin H. Smith, sous-ministre aux Affaires constitutionnelles (Cabinet du premier ministre)	
The Honourable J. V. Clyne, Q.C.	19	L'honorable J. V. Clyne, c.r.	19

APPENDIX "B"

List of other Submissions

The following are individuals and groups
whose submissions were received by the
Committee.

NAME	ADDRESS
-A-	
ADPR—The Association to Defend Property Rights	Calgary, Alberta
Allen, Mr. Isabelle	St. Thomas, Ontario
Alliance for the Preservation of English Canada	Halifax, N.S.
Andrews, Mr. J. Vian	Vancouver, B.C.
Arvay, Mr. Joseph	Windsor, Ontario
Association of Metis & Non Status Indians of Saskatchewan	Regina, Saskatchewan
Atkey, Mr. R. G.	Toronto, Ontario
Atkinson, Mrs. Annie L.	Shelburne, N.S.

-B-

Bace, Mr. C.	Ottawa, Ontario
Bagnall, Mrs. Lynn	Victoria, B.C.
Baldwin, Mr. G. W., M.P.	Ottawa, Ontario
Balser, Geraldine & Allen	Moncton, N.B.
Bancroft, Mr. John G.	Calgary, Alberta
Barker, Mr. D. S.	Peterborough, Ontario
Barr, Mr. Bruce A.	Victoria, B.C.
Barrett, Mr. J. D.	Vancouver, B.C.
Bastla, Mr. Clifford H.	London, Ontario
Baxter, Margaret	Ottawa, Ontario
Bazinet, Mr. Pierre-Louis	Hull, Quebec
Beck, Mr. Michel	Medicine Hat, Alberta
Bell, Mr. F. H.	Victoria, B.C.
Bennett, Mrs. J. A.	Calgary, Alberta
Benton, Mr. S. B.	Oromocto, N.B.
Biron, Mr. Rodrigue	Quebec, Quebec
Blair, Mr. Alec M. C.	St. Catharines, Ontario
Blomm, Mr. Philip	St. Laurent, Quebec
Blow, Mr. Barry L.	Duncan, B.C.
Board of Trade of Metropolitan Toronto (The)	Toronto, Ontario
Boyd, Mr. & Mrs. Joseph L.	Toronto, Ontario
Brennan, Mr. & Mrs. Hugh V.	Willowdale, Ontario
Brewerton, Mr. T. W.	Calgary, Alberta
Bright, Mr. Hugh J., M.D.	Ottawa, Ontario
British Columbia Civil Liberties Association	Vancouver, B.C.
Brown, Mr. Harold W.	Winnipeg, Manitoba
Brown, Mr. Irvine J.	Owen Sound, Ontario
Browne, Professor G. P.	Ottawa, Ontario
Burns, Mr. Kevin	London, Ontario
Bustard, Mr. E. E.	Oakville, Ontario

ANNEXE B

Index des autres mémoires

Voici la liste des particuliers et des
groupes dont les mémoires ont été reçus
par le Comité.

NOM	ADRESSE
-A-	
ADPR—The Association to Defend Property Rights	Calgary, Alberta
Alliance for the Preservation of English Canada	Halifax, N.É.
Allen, Mme Isabelle	St. Thomas, Ontario
Andrews, M. J. Vian	Vancouver, C.-B.
Arvay, M. Joseph	Windsor, Ontario
Association canadienne des droits de l'homme	Ottawa, Ontario
Association canadienne du droit de l'environnement	Toronto, Ontario
Association des Métis et des Indiens sans-statut de la Saskatchewan	Régina, Saskatchewan
Association française des Conseils scolaires de l'Ontario	Ottawa, Ontario
Atkey, M. R. G.	Toronto, Ontario
Atkinson, Mme Annie L.	Shelburne, N.É.

-B-

Bace, M. C.	Ottawa, Ontario
Bagnall, Mme Lynn	Victoria, C.-B.
Baldwin, M. G. W., député	Ottawa, Ontario
Balser, Géraldine et Allen	Moncton, N.B.
Bancroft, M. John G.	Calgary, Alberta
Barker, M. D. S.	Peterborough, Ontario
Barr, M. Bruce A.	Victoria, C.-B.
Barrett, M. J. D.	Vancouver, C.-B.
Bastla, M. Clifford H.	London, Ontario
Baxter, Margaret	Ottawa, Ontario
Bazinet, M. Pierre-Louis	Hull, Québec
Beck, M. Michel	Medicine Hat, Alberta
Bell, M. F. H.	Victoria, C.-B.
Bennett, Mme J. A.	Calgary, Alberta
Benton, M. S. B.	Oromocto, N.B.
Biron, M. Rodrigue	Québec, Québec
Blair, M. Alec M. C.	St. Catharines, Ontario
Bloom, M. Philip	St. Laurent, Québec
Blow, M. Barry L.	Duncan, C.-B.
Board of Trade of Metropolitan Toronto (The)	Toronto, Ontario
Boyd, M. & Mme Joseph L.	Toronto, Ontario
Brennan, M. & Mme Hugh V.	Willowdale, Ontario
Brewerton, M. T. W.	Calgary, Alberta
Bright, M. Hugh J., M. D.	Ottawa, Ontario
«British Columbia Civil Liberties Association»	Vancouver, C.-B.
Brown, M. Harold W.	Winnipeg, Manitoba
Brown, M. Irvine J.	Owen Sound, Ontario
Browne, Professeur G. P.	Ottawa, Ontario
Burns, M. Kevin	London, Ontario
Bustard, M. E. E.	Oakville, Ontario

-C-

Caldwell, Mr. & Mrs. W.
Canadian Environmental Law
Association
Toronto, Ontario
Canadian Freeman
Canadian Human Rights
Association
Ottawa, Ontario
Canadian Lesbian and
Gay Rights Coalition
Ottawa, Ontario
Canadian Protestant League
London, Ontario
*Centre d'aide aux professionnels
immigrants*
Montréal, Québec
Christian Science Federal Representative
for Canada
Toronto, Ontario
Clark, Mrs. Mary
Owen Sound, Ontario
Comiskey, Mr. John P.
London, Ontario
Communist Party of Canada
Toronto, Ontario
Conklin, Mr. William E.
Windsor, Ontario
Cook, Mr. E. H.
Princeton, B.C.
Cook, Mr. William Ph. D.
Toronto, Ontario
Corporation of the Town of Alliston
Alliston, Ontario
Corry, Professor J. A.
Kingston, Ontario
Cunningham, Mrs. Elizabeth
Willowdale, Ontario

-D-

De Nevers, Mr. Michel
Denny, Mr. Alex
Sydney, N.S.
Detweiler, Mr. W. J.
Ajax, Ontario
Dempsey, Mr. John W.
Peterborough, Ontario
*Dominion of Canada English
Speaking Association*
Moncton, N.B.
Driedger, Dr. Elmer A.
Ottawa, Ontario
Druggett, Mr. B.
Lowe Sackville, N.S.
Dubois, Miss Marie
Summerland, B.C.

-E-

Earl, Mrs. Marion R.
Kingston, Ontario
Engelman, Mr. F. C.
Edmonton, Alberta

-F-

Fanaken, Mr. Geoff
Toronto, Ontario
Felsen, Ms. Marjorie
Victoria, B.C.
Ferguson, Mr. W. James
Toronto, Ontario
Ferland, Mr. Philippe
Montreal, Québec
Fisher, Mr. William A.
Bedford, N.S.
Fisheries and Marine Service
Burlington, Ontario
Fitzgerald, Mr. R. N.
Victoria, B.C.
Fleming, Ms. Isabel
Saint John, N.B.
Forbes, Ms. Ivyly
Ottawa, Ontario
Fournier, Mr. P. L.
Ottawa, Ontario
Fox, Mr. William
Toronto, Ontario
Fraser, Mr. Francis
Wolfville, N.S.
Freedom of Choice Movement
Montreal, Quebec
French Association of Ontario School
Boards
Ottawa, Ontario

-G-

Gale, Mr. Godfrey
Montreal, Quebec
Gelber, Miss Sylvia M.
Hull, Quebec
Gerard, Mr. & Mrs. F. A.
Victoria, B.C.
Gerard, Mr. & Mrs. Gerard
Victoria, B.C.

-C-

Caldwell, M. & Mme W.
Scarborough, Ontario
Canadian Freeman
Toronto, Ontario
Canadian Protestant League
London, Ontario
*Centre d'aide aux professionnels
immigrants*
Montréal, Québec
*Christian Science Federal Representative
for Canada*
Toronto, Ontario
Clark, M^{me} Mary
Owen Sound, Ontario
*Coalition Canadienne pour les droits
des lesbiennes et des gais*
Ottawa, Ontario
Comiskey, M. John P.
London, Ontario
Conklin, M. William E.
Windsor, Ontario
Cook, M. E. H.
Princeton, C.-B.
Cook, M. William Ph. D.
Toronto, Ontario
Corporation de la ville de Alliston
Alliston, Ontario
Corry, Professeur J.A.
Kingston, Ontario
Cunningham, M^{me} Elizabeth
Willowdale, Ontario

D

De Nevers, M. Michel
Windsor, Ontario
Denny, M. Alex
Sydney, N.-É.
Detweiler, N. W.J.
Ajax, Ontario
Dempsey, M. John W.
Peterborough, Ontario
*Dominion of Canada English
Speaking Association*
Moncton, N.-B.
Driedger, M. Elmer A.
Ottawa, Ontario
Druggett, M. B.
Lower Sackville, N.-É.
Dubois, M^{lle} Marie
Summerland, C.-B.

E

Earl, M^{me} Marion R.
Kingston, Ontario
Engelman, M. F.C.
Edmonton, Alberta

F

Fanaken, M. Geoff
Toronto, Ontario
Felsen, Ms. Marjorie
Victoria, C.-B.
Ferguson, M. W. James
Toronto, Ontario
Ferland, M. Philippe
Montréal, Québec
Fisher, M. William A.
Bedford, N.-É.
Fitzgerald, M. R.N.
Victoria, C.-B.
Fleming, Ms. Isabel
Saint John, N.-É.
Forbes, M^{me} Ivyly
Ottawa, Ontario
Fournier, M. P. L.
Ottawa, Ontario
Fox, M. Williams
Toronto, Ontario
Fraser, M. Francis
Wolfville, N.-É.

G

Gale, M. Godfrey
Montréal, Québec
Gelber, M^{lle} Sylvia M.
Hull, Québec
Gérard, M. & M^{me} F. A.
Victoria, C.-B.
Gérard, M. & M^{me} Gérard
Victoria, C.-B.

Gilchrist, Mr. A.
 Gilchrist, Mrs. Florence
 Gilchrist, Mrs. Irene C.
 Gordon, Miss Penny J.
 Grand Orange Lodge of Canada
 Greene, Mr. Hugh
 Greene, Mr. M.
 Grindon, Mr. John
 Guy, Mr. & Mrs. Ralph B.

Moncton, N.B.
 Ottawa, Ontario
 Moncton, N.B.
 Trenton, Ontario
 Fredericton, N.B.
 Montreal, Quebec
 Toronto, Ontario
 Aylmer West, Ontario
 Burlington, Ontario

- H -

Haeberle, Mr. Brian
 Haines, Mrs. Andrea C.
 Haines, Mr. R. Waldo
 Harding, Mr. David
 Harding, Miss Elizabeth A.
 Hartle, Mr. George E.
 Hashman, Mr. L. H.
 Hawley, Mr. Adam O.
 Hayman, Blanche and Leonard
 Henderson, Mr. Peter
 Horvath, Mr. Louis
 Hurd, Mr. Larry D.

Winnipeg, Manitoba
 Lunenburg, N.S.
 Lunenburg, N.S.
 Guelph, Ontario
 Armdale, N.S.
 Chesterville, Ontario
 Mayfair, Calgary, Alberta
 Peterborough, Ontario
 London, Ontario
 Parry Sound, Ontario
 Don Mills, Ontario
 Winnipeg, Manitoba

- I -

Imperial Order Daughters of the
 Empire
 Imperial Order Daughters of the
 Empire

Lunenburg, N.S.
 Toronto, Ontario

- J -

Jackson, Mr. Arthur S.
 James, Mrs. Mary S.
 James, Mr. Norman G.
 Jardine, Mr. Alex M.
 John the Poet
 Julien, Mr. L.-Donat

Ottawa, Ontario
 Lunenburg, N.S.
 Burlington, Ontario
 Victoria, B.C.
 Chatham, Ontario
 Valleyfield, Quebec

- K -

Kalevar, Mr. C. K.
 Kear, Mr. A. R.
 Kamoff-Nicolsky, Mr. M.
 Kelsey, Mr. Ian Bruce
 Kennaird, Miss Audrey
 Kennedy, Mr. Michael P. J.
 Kennedy, Mrs. Y.
 Kesteven, Mr. Bruce R.
 Kinnaird, Mr. Ellis
 Kucheran, Mr. D. M.
 Kunzelman, Mr. Richard C.

Toronto, Ontario
 Winnipeg, Manitoba
 Montreal, Quebec
 Vancouver, B.C.
 Ottawa, Ontario
 Saskatoon, Saskatchewan
 Moncton, N.B.
 Mississauga, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Red Lake, Ontario
 Winnipeg, Manitoba

L

Lafontaine, Mr. Julien A.
 Landry, Mr. Réjean
 La Plant, Mr. J. A.
 Lawrence, Mr. A. M.
 Lemire, Mr. Jean-Marc
 Liber, Mr. Bruno

Saint-Bruno-de-Montarville, P.Q.
 Quebec, P.Q.
 Willowdale, Ontario
 Vancouver, B.C.
 Ottawa, Ontario
 South Edmonton, Alberta

Gilchrist, M. A.
 Gilchrist, M^{me} Florence
 Gordon, M^{lle} Penny J.
 Grand Orange Lodge of Canada
 Greene, M. Hugh
 Greene, M. M.
 Grindon, M. John
 Guy, M. & M^{me} Ralph B

Moncton, N.-B.
 Ottawa, Ontario
 Trenton, Ontario
 Fredericton, N.-B.
 Montréal, Québec
 Toronto, Ontario
 Aylmer Ouest, Ontario
 Burlington, Ontario

H

Haeberle, M. Brian
 Haines, M^{me} Andrea C.
 Haines, M. R. Waldo
 Harding, M. David
 Harding, M^{lle} Elizabeth A.
 Hartle, M. George E.
 Hashman, M. L. H.
 Hawley, M. Adam O.
 Hayman, Blanche et Léonard
 Henderson, M. Peter
 Horvath, M. Louis
 Hurd, M. Larry D.

Winnipeg, Manitoba
 Lunenburg, N.E.
 Lunenburg, N.E.
 Guelph, Ontario
 Armdale, N.E.
 Chesterville, Ontario
 Mayfair, Calgary, Alberta
 Peterborough, Ontario
 London, Ontario
 Parry Sound, Ontario
 Don Mills, Ontario
 Winnipeg, Manitoba

I

Imperial Order Daughters of the
 Empire
 Imperial Order Daughters of the
 Empire

Lunenburg, N.E.
 Toronto, Ontario

J

Jackson, M. Arthur S.
 James, M^{me} Mary S.
 James, M. Norman G.
 Jardine, M. Alex M.
 John the Poet
 Julien, M. L.-Donat

Ottawa, Ontario
 Lunenburg, N.E.
 Burlington, Ontario
 Victoria, C.B.
 Charham, Ontario
 Valleyfield, Québec

K

Kalevar, M. C. K.
 Kamoff-Nicolsky, M. M.
 Kear, M. A. R.
 Kelsey, M. Ian Bruce
 Kennaird, M^{lle} Audrey
 Kennedy, M. Michael P. J.
 Kennedy, M^{me} Y.
 Kesteven, M. Bruce R.
 Kinnaird, M. Ellis
 Kucheran, M. D. M.
 Kunzelman, M. Richard C.

Toronto, Ontario
 Montréal, Québec
 Winnipeg, Manitoba
 Vancouver, C.B.
 Ottawa, Ontario
 Saskatoon, Saskatchewan
 Moncton, N.B.
 Mississauga, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Red Lake, Ontario
 Winnipeg, Manitoba

L

Lafontaine, M. Julien A.
 Landry, M. Réjean
 Le Plant, M. J. A.
 Lawrence, M. A. M.
 Lemire, M. Jean-Marc
 Liber, M. Bruno

Saint-Bruno-de-Montarville, Québec
 Québec, Québec
 Willowdale, Ontario
 Vancouver, C.B.
 Ottawa, Ontario
 Edmonton Sud, Alberta

Lin, Mr. Che-shung
 Lloyd, Mr. A. F.
 Lloyd, Mrs. Eva
 Lunde, Mr. Earl S.
 Lyon, Mr. J. N.

Windsor, Ontario
 Penticton, B.C.
 Severn Bridge, Ontario
 Richmond, B.C.
 Kingston, Ontario

Lin, M. Che-shung
 Lloyd, M. A. F.
 Lloyd, M^{me} Eva
 Lunde, M. Earl S.
 Lyon, M. J. N.

Windsor, Ontario
 Penticton, C.B.
 Severn Bridge, Ontario
 Richmond, C.B.
 Kingston, Ontario

-M-

Mabey, Mr. Richard
 MacDonald Mr. Arnold
 MacDonald, Mrs. Freda
 MacDonald, Mr. and Mrs. H. M.
 MacKinnon, Mr. Frank
 MacKinnon, Mrs. Marjorie
 Maccloud, Mr. Keith
 MacKenzie, Mr. J. D.
 MacKintosh, Mr. G. B.
 MacPherson, Mr. James C.
 Mains, Mr. Geoff
 Mallory, Dr. J. R.
 Marchand, Mr. C. K.
 Marshall, Mrs. V.
 Meisel, Professor John
 Melvin, Mrs. J.
 Mennonite Central Committee
 Merritt, Mrs. Donna
 Metis Cornerstone of Canadian
 Confederation
 Milne, Mr. Alan
 Mitchell, Mr. B. A.
 Morris, Mrs. Dorothy
 Morton, Mr. W. L.
 Multicultural Association of
 Fredericton
 Murduff, Mrs. C.
 Murphy, Mrs. W. K.
 Murray, Mr. D. C.
 McCarthy, Mr. Farrell
 McCaughan, Mr. Chev. John A.
 McConnachie, Mr. P. Nairn
 McCullough, Lieutenant-
 Colonel W. J.
 McDonald, Mr. Kenneth
 MacKenzie, Mr. Howard H.
 McKinney, Mr. R. J.
 McLellan, Mr. O. Ross
 McLeod, Mrs. Jane
 McNaught, Mr. Kenneth

St. Stephen, N.B.
 Cornwall, Ontario
 Moncton, N.B.
 Elora, Ontario
 Calgary, Alberta
 Lunenburg, Nova Scotia
 Campbellville, Ontario
 L.R. Sackville, N.S.
 Ottawa, Ontario
 Victoria, B.C.
 Vancouver, B.C.
 Montreal, Quebec
 Toronto, Ontario
 Lachine, Quebec
 Kingston, Ontario
 Lethbridge, Alberta
 Ottawa, Ontario
 Smithville, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Toronto, Ontario
 Watertown, Ontario
 Toronto, Ontario
 Winnipeg, Manitoba
 Fredericton, N.B.
 Peterborough, Ontario
 Toronto, Ontario
 Guelph, Ontario
 Newcastle, N.B.
 Toronto, Ontario
 Vancouver, B.C.
 Ottawa, Ontario
 Willowdale, Ontario
 Truro, N.S.
 Sault Ste-Marie, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Bobcaygeon, Ontario
 Toronto, Ontario

Mabey, Mr. Richard
 MacDonald, M. Arnold
 MacDonald, M^{me} Freda
 MacDonald, M. et M^{me} H. M.
 MacDonald, M. Kenneth
 MacKenzie, M. J. D.
 MacKinnon, M. Frank
 MacKinnon, M^{me} Marjorie
 MacKintosh, M. G. B.
 Maccloud, M. Keith
 MacPherson, M. James C.
 Mains, M. Geoff
 Mallory, J. J. R.
 Marchand, M. C. K.
 Marshall, M^{me} V.
 Meisel, Professeur John
 Melvin, M. J.
 Mennonite Central Committee
 Merritt, M^{me} Donna
 Metis Cornerstone of Canadian
 Confederation
 Milne, M. Alan H.
 Mitchell, M. B. A.
 Morris, M^{me} Dorothy
 Morton, M. W. L.
 Mouvement Canadien pour une
 Fédération Mondiale
 Multicultural Association of
 Fredericton
 Murduff, M^{me} C.
 Murphy, M^{me} W. K.
 Murray, M. D. C.
 McCarthy, M. Farrell
 McCaughan, M. Chev. John A.
 McConnachie, M. P. Nairn
 McConnell, M. W. H.
 McCullough, Lieutenant-
 Colonel W.J.
 MacKenzie, M. Howard H.
 McKinney, M. R. J.
 McLellan, M. O. Ross
 McLeod, M^{me} Jane
 McNaught, M. Kenneth

-M-

St. Stephen, N.B.
 Cornwall, Ontario
 Moncton, N.B.
 Elora, Ontario
 Willowdale, Ontario
 L.R. Sackville, N.E.
 Calgary, Alberta
 Lunenburg, N.E.
 Ottawa, Ontario
 Campbellville, Ontario
 Victoria, C.B.
 Vancouver, C.B.
 Montréal, Québec
 Toronto, Ontario
 Lachine, Québec
 Kingston, Ontario
 Lethbridge, Alberta
 Ottawa, Ontario
 Smithville, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Toronto, Ontario
 Watertown, Ontario
 Toronto, Ontario
 Winnipeg, Manitoba
 Mississauga, Ontario
 Fredericton, N.B.
 Peterborough, Ontario
 Toronto, Ontario
 Guelph, Ontario
 Newcastle, N.-B.
 Toronto, Ontario
 Vancouver, C.-B.
 Saskatoon, Saskatchewan
 Ottawa, Ontario
 Truro, N.-É.
 Sault Ste-Marie, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Bobcaygeon, Ontario
 Toronto, Ontario

-N-

N.S. Institute of Research
 Nadler, Mr. Joseph Y. C.S.C.
 New Brunswick Association of Metis
 and non-status Indians
 Nightingale, Mr. Donald A.

Ottawa, Ontario
 Montreal, Quebec
 Fredericton, N.B.
 Rexdale, Ontario

N.S. Institute of Research
 Nadler, M. Joseph Y. C.S.C.
 Nightingale, M. Donald A.

-N-

Ottawa, Ontario
 Montréal, Québec
 Rexdale, Ontario

-O-

Ontario Historical Society
 Ontario Riding Committee on the
 Constitution of LADA
 Operation Dismantle
 Oxner, Mrs. Edythe E.

Toronto, Ontario
 Pickering, Ontario
 Toronto, Ontario
 Lunenburg, N.S.

Ontario Historical Society
 Ontario Riding Committee on the
 Constitution of Canada
 Operation Dismantle
 Oxner, M^{me} Edythe E.

-O-

Toronto, Ontario
 Pickering, Ontario
 Toronto, Ontario
 Lunenburg, N.-É.

-P-

Paget, Mr. Harold A.
 Palmer, Mrs. Guy S.
 Pars, Mrs. M. J.
 Park, Mr. Marvin
 Patriarche, Mr. V. H.
 Pattison, Mr. John C.
 Pederson, Mr. Laurence
 Peterborough United Services
 Institute
 Philpot, Mr. J. C.
 Pilkey, Mr. Noah
 Poos, Mr. J. J.
 Porteous, Mr. J. A.
 Porzecanski, Mr. Walter
 Potter, Mr. William Vincent
 Powell, Mr. Edward

Kingston, Ontario
 Vancouver, B.C.
 Mississauga, Ontario
 Confield, Ontario
 Victoria, B.C.
 London, Ontario
 Surrey, B.C.

 Peterborough, Ontario
 Peterborough, Ontario
 London, Ontario
 Scarborough, Ontario
 Willowdale, Ontario
 Vancouver, B.C.
 Inverness Co, N.S.
 Napanee, Ontario

-Q-

Quebec Committee for Language
 Regions (*The*)

Montreal, Quebec

-R-

Redmond, Mr. B. A.
 Riddolls, Miss Grace
 Rimmer, Mr. T.
 Rodgers, Mr. Ronald George
 Roston, Mr. J.
 Rows, Mr. John Youlken
 ~ Royal Canadian Military Institute
 Rusak, Mr. Stephen
 Ruston, Mr. R. James
 Ryan, Mr. Claude

Glen Margaret, N.S.
 Listowel, Ontario
 Markham, Ontario
 Toronto, Ontario
 Woodslee, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Toronto, Ontario
 Toronto, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Quebec, Quebec

-S-

~ St. Guilhne Trust (*The*)
 ~ Save Canada Committee
 Schiff, Mr. Stanley
 Schuldes, Mr. Wulf K. F.
 Schwartz, Mr. Brian
 Shaughnessy, Mr. J. O.
 Sholds, Mr. Russell
 Skelton, Mr. Len
 Smith, Ms. Deborah J.
 Smith, Mr. Douglas N. W.
 Smith, Mr. R. L.
 Smith, Mr. Stuart
 Sproule, Mr. William
 Stevens, Mr. Alastair B.
 Stevenson, Mr. Garth
 Stock, Mr. David J. B., Q.C.
 Sturgess, Mrs. J. M.

Pictoir, N.S.
 Port Alberni, B.C.
 Toronto, Ontario
 Victoria, B.C.
 Ottawa, Ontario
 Peterborough, Ontario
 Lunenburg, N.S.
 Victoria, B.C.
 Halifax, N.S.
 Ottawa, Ontario
 Moncton, N.B.
 Toronto, Ontario
 Peterborough, Ontario
 Nanaimo, B.C.
 Edmonton, Alberta
 Woodstock, Ontario
 Lyr, Ontario

-T-

Talbot, Mr. R. J.
 Tanser, Dr. Paul H.
 Tennant, Mr. Walton
 Terry, Mr. Terrin
 Thome, Mr. Kelly R.

Victoria, B.C.
 Hamilton, Ontario
 Kamloops, B.C.
 Victoria, B.C.
 Red Deer, Alberta

-P-

Paget, M. Harold A.
 Palmer, M^{me} Guy S.
 Park, M. Marvin
 Pars, M^{me} M. J.
 Parti Communiste du Canada
 Patriarche, M. V. H.
 Pattison, M. John C.
 Pederson, M. Laurence K.
 Peterborough United Services
 Institute
 Philpot, M. J. C.
 Pilkey, M. Noah
 Poos, M. J. J.
 Porteous, M. J. A.
 Porzecanski, M. Walter
 Potter, M. William Vincent
 Powell, M. Edward

Kingston, Ontario
 Vancouver, C.-B.
 Confield, Ontario
 Mississauga, Ontario
 Toronto, Ontario
 Victoria, C.-B.
 London, Ontario
 Surrey, C.-B.

 Peterborough, Ontario
 Peterborough, Ontario
 London, Ontario
 Scarborough, Ontario
 Willowdale, Ontario
 Vancouver, C.-B.
 Inverness Co N.-É.
 Napanee, Ontario

-Q-

Quebec Committee for Language
 Region (*The*)

Montréal, Québec

-R-

Redmond, M. B. A.
 Riddolls, M^{lle} Grace
 Rimmer, M. T.
 Rodgers, M. Ronald George
 Roston, M. J.
 Rows, M. John Youlken
 Royal Canadian Military Institute
 Rusak, M. Stephen
 Ruston, M. R. James
 Ryan, M. Claude

Glen Margaret, N.-É.
 Listowel, Ontario
 Markham, Ontario
 Toronto, Ontario
 Woodslee, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Toronto, Ontario
 Toronto, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Québec, Québec

-S-

St-Guilhne Trust (*The*)
 Save Canada Committee
 Schiff, M. Stanley
 Schuldes, M. Wulf K. F.
 Schwartz, M. Brian
 Service des pêches et de la mer
 Shaughnessy, M. J. O.
 Sholds, M^{me} Russell
 Skelton, M. Len
 Smith, Ms. Deborah J.
 Smith, M. Douglas N. W.
 Smith, M. R. L.
 Smith, M. Stuart
 Sproule, M. William
 Stevens, M. Alastair B.
 Stevenson, M. Garth
 Stock, M. David J. B., Q.C.
 Sturgess, M^{me} J. M.

Pictoir, N.-É.
 Port Alberni, C.-B.
 Toronto, Ontario
 Victoria, C.-B.
 Ottawa, Ontario
 Burlington, Ontario
 Peterborough, Ontario
 Lunenburg, N.-É.
 Victoria, C.-B.
 Halifax, N.-É.
 Ottawa, Ontario
 Moncton, N.-B.
 Toronto, Ontario
 Peterborough, Ontario
 Nanaimo, C.-B.
 Edmonton, Alberta
 Woodstock, Ontario
 Lyr, Ontario

-T-

Talbot, M. R. J.
 Tanser, M. Paul H.
 Tennant, M. Walton
 Terry, M. Terrin
 Thome, M. Kelly R.

Victoria, C.-B.
 Hamilton, Ontario
 Kamloops, C.-B.
 Victoria, C.-B.
 Red Deer, Alberta

Thompson, Mr. Ruby M.
 Thorburn, Professor H. G.
 Tieman, Ms. Janet K.
 Tilley, Dr. & Mrs. A. R.
 Triscott, Mr. James T.
 Tupper, Mr. Allan
 Turbide, Mr. Claude

Wolfville, N.S.
 Kingston, Ontario
 Mississauga, Ontario
 Toronto, Ontario
 Edmonton, Alberta
 Edmonton, Alberta
 Noranda, Quebec

Thompson, M. Ruby M.
 Thorburn, Professeur H. G.
 Tieman, Ms. Janet K.
 Tilley, M. & M^{me} A. R.
 Triscott, J. James T.
 Tupper, M. Allan
 Turbide, M. Claude

Wolfville, N.-É.
 Kingston, Ontario
 Mississauga, Ontario
 Toronto, Ontario
 Edmonton, Alberta
 Edmonton, Alberta
 Noranda, Québec

-U-

→ Ukrainian Canadian Committee
 Headquarters

Winnipeg, Manitoba

-W-

Walfield, Mr. Arnold
 Wallace, Mr. J. D.
 Wallin, Mr. Halger
 Wertheim, Mr. Max-Joachim
 West, Mr. E. G.
 Westell, Mr. Anthony
 Whetham, Mr. Jean
 Whiston, Mr. N. H.
 Wilkinson, Mr. Philip
 Williams, Mr. Marc
 Willis, Mr. I. D.
 Wilson, Mrs. L.
 Winer, Mr. Stanley L.
 Witchell, Mr. John B.
 Woodbridge, Mr. C. G.
 World Citizen No. 20727
 → World Federalists of Canada
 Wright, L. Col. W. N.

Bridgewater, N.S.
 Cooper Cliff, Ontario
 Thunder Bay, Ontario
 Casselman, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Kingston, Ontario
 Edmonton, Alberta
 Sidney, B. C.
 Outremont, Quebec
 Alliston, Ontario
 Kingston, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Pierrefonds, Quebec
 Penticton, B. C.
 Mississauga, Ontario
 Winnipeg, Manitoba
 Toronto, Ontario

Walfield, M. Arnold
 Wallace, M. J. D.
 Wallin, M. Halger
 Wertheim, M. Max-Joachim
 West, M. E. G.
 Westell, M. Anthony
 Whetham, M. Jean
 Whiston, M. N. H.
 Wilkinson, M. Philip
 Williams, M. Marc
 Willis, M. I. D.
 Wilson, M^{me} L.
 Winer, M. Stanley L.
 Witchell, M. John B.
 Woodbridge, M. C. G.
 Wright, Lieutenant Colonel W. N.

-W-

Bridgewater, N.-É.
 Copper Cliff, Ontario
 Thunder Bay, Ontario
 Casselman, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Kingston, Ontario
 Edmonton, Alberta
 Sidney, C.-B.
 Outremont, Québec
 Alliston, Ontario
 Kingston, Ontario
 Ottawa, Ontario
 Pierrefonds, Québec
 Penticton, C.-B.
 Toronto, Ontario

- Y -

Youakim, Mr. P.

Burlington, Ontario

-Y-

Youakim, M. P.

Burlington, Ontario



INDEX

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON

Constitution of Canada

SENATE
AND
HOUSE OF COMMONS

Issues 1-20

•

1978

•

3rd Session

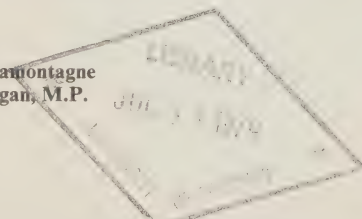
•

30th Parliament

Joint Chairmen:

Senator Maurice Lamontagne

Mr. Mark MacGuigan, M.P.



INDEX

HOUSE OF COMMONS COMMITTEES—OFFICIAL REPORT

THIRD SESSION, THIRTIETH PARLIAMENT

Abbreviations: A. = Appendices. Amdt. = amendment. M. = motion. S.O. = standing order.

DATES AND ISSUES

—1978—

June:	30th, 1.
August:	15th, 1; 16th, 2; 17th, 3; 22nd, 4; 23rd, 5; 29th, 6; 30th, 7; 31st, 8.
September:	5th, 9; 6th, 10; 7th, 11; 12th, 12; 13th, 13; 14th, 14; 19th, 15; 20th, 16; 26th, 17; 27th, 18; 28th, 19.
October:	10th, 20.

- Abella, Judge Rosalie** (Ontario Advisory Committee on Confederation)
Constitution of Canada, 6:19, 39, 42, 46-7, 52, 55
- Aimers, Mr. John L.** (Chairman, Monarchist League of Canada)
Constitution of Canada, 7:27-33, 36-49
- Air Canada**, official languages policy, 11:45-6
- Airports**, disabled and handicapped facilities, etc., 11:14-5
- Alkenbrack, Mr. A.D.** (Frontenac-Lennox and Addington)
Constitution of Canada, 13:39-41
- Amagoalik, Mr. John** (Inuit Tapirisat of Canada)
Constitution of Canada, 7:15-21, 24-6
- Amending procedure**, 1:27, 31-8, 41-5, 72-4; 3:25-9; 4:71-3; 5:7-17, 27-9; 6:9, 12, 34; 7:55; 9:22-3, 46-8; 10:55; 12:36-9; 13:15-7, 37-9; 14:14-5; 18:22-4, 27-9; 19:8
British Columbia position, 18:46-7
Combined vote of House of Commons, Senate and national referendum, 19:37-40
Entrenching areas requiring provincial consent, 2:38-9; 5:16-7; 10:50-1; 15:10, 13-4, 20-1, 27, 31-2
Precedent, custom and usage, role of, 5:7-8, 10-16, 21, 24-9, 32-3; 8:11-4, 24-6, 29-34, 37-8; 12:60-2, 78-84, 87-90; 15:10-4, 19-21, 25-8, 31-3
International law, comparing, 12:61-2, 72-5; 15:29-31
Provincial agreement, need for, defining, etc., 3:52-5; 5:15-7; 8:62; 12:82-8
Referendums, enshrining, legal consequences, 8:63-5; 9:9-10; 10:53-4; 12:35-6
Referendums, U.S. comparing, 7:62-3
Veto by provinces, 10:29, 50-1; 18:73-4
See also Appendices—Professor Richard Simeon; Fulton-Favreau formula; Referendums; Unilateral action; Victoria formula
- Appendices**
Canadian Bar Association, Matas brief to committee on constitution, 10A:1-3
Lederman response to Lang comments on Section 91(1) of BNA Act, Sept. 12/78, 12A:1-3
Monarchist League of Canada submission, 7A:1-7
Native Council of Canada, documents relating to the historic rights of native people, 5A:1-10
Northwest Territories, Legislative Assembly, Constitutional development committee, submission, 4A:1-4
Professor Richard Simeon, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, brief on Bill C-60, 13A:1-17
Witnesses and briefs submitted, 20A:1-8
- Argue, Senator Hazen** (Regina)
Constitution of Canada, 14:11, 48-52
- Asselin, Hon. Senator Martial** (Stadacona)
Constitution of Canada, 1:64-5, 102; 2:14-7, 66
Robarts-Pepin national unity task force, 2:16
Organization meeting, 1:64-5
Quebec, 2:14-6
- Atkey, Mr. Ronald G.** (Barrister and Solicitor, Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto)
Constitution of Canada, 9:62-105
- Beatty, Mr. Perrin** (Wellington-Grey-Dufferin-Waterloo)
Amending procedure, 1:36-7; 5:37-8; 10:29; 19:38-40
Bill of Rights, 11:20-1
Constitution of Canada, 1:26-8, 36-8; 2:17-8, 25-9; 3:35-40; 5:30-1, 35-9, 87-8; 6:4, 27-32; 7:32-6, 68-71; 8:52-5, 67-8; 9:80-3, 93-5;
Beatty, Mr. Perrin—Cont.
Constitution of Canada—*Cont.*
10:26-9, 88-9, 93, 99; 11:19-21, 27-30, 59; 12:75-8; 13:23-7, 46, 49, 65-6; 14:32-6, 59-62; 16:22-4; 18:25-9; 19:14-5, 38-40
Federal-provincial relations, 6:28-32; 13:27
Governors General, 5:38-9; 7:33-6
House of Commons, 7:68-9; 13:23-4; 14:60-2
Legislation
Executive power, 7:35; 14:33-4
Need for, 2:25-7; 13:24-7
Phase I, 8:52-3; 10:89
Referring to Supreme Court, 5:35-7; 10:88-9
Members of Parliament, role, 9:93-4
Monarchy, 2:27-9; 3:35-6; 5:38-9; 7:32-3; 8:53-4
Lieutenant Governor, 7:35-6
Organization meeting, 1:26-8
Natural resources, 14:59-60
Point of order—questioning of witnesses, time limit, 2:17-8; bill, referring to Supreme Court, 10:88-9
Regional interests, 3:37-40; 14:32-3
Report to House, 1:37-8; 10:89
Robarts-Pepin national unity task force, 2:27-8; 8:67-8
Senate, 3:36; 7:68-71; 8:54-5; 9:80-2, 94-5; 10:26-9; 14:34-6; 18:25-6
Social security programs, 11:27-30
Supreme Court, 9:82-3; 16:22-4
Unilateral action, 1:37; 2:28-9; 8:52-3; 10:27-9; 12:75-8; 18:27-9
- Beaubien, Hon. Senator L.P.** (Bedford)
Constitution of Canada, 10:92, 105; 12:59; 14:11
- Bilingualism**, *see* Linguistic and cultural rights
- Bilingualism and Biculturalism Commission**, *see* Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism
- Bill of Rights**, entrenching, 1:35, 38-9, 46; 2:72-4; 10:8, 15-8, 40; 16:29-31; 17:10
Administrative and executive action, including, 9:71; 12:26-8
Affirmative action/reverse discrimination, 11:6, 29; 12:32-3, 50-2
Anti-discrimination provisions, including, 11:5, 11
Asians, discrimination against, 1:107
British Columbia position, 18:51-2
Canadian Bar Association, Law Reform Commission, etc., position, 11:5, 12-3, 31-2, 48; 16:21-2
Criticisms, deficiencies, court interpretations, etc., 1:82; 16:5-10
Diefenbaker bill, 9:89-90; 11:4-5; 16:5-6
Disabled and handicapped, 11:5-6, 11-5
Economic rights, 10:17, 24-5
Elections, inmates, right to vote, 11:17-8
Employment, 8:48-9; 10:17; 11:20-2
Enforcing, 12:11-3, 21
Police complaint tribunal, establishing, 12:19-21
Entrenching, 1:74, 81-2, 88; 3:9, 27-8, 56-7; 5:16-8, 26-7; 6:8-9, 12; 8:47; 9:23; 12:8-11, 24-5, 29-31, 40-2; 13:41; 14:10; 16:8-9, 14; 17:18-20, 41-5; 18:16-7, 50-1, 71-3, 91-2; 19:8-9
Interpreting, “frozen concepts theory”, danger of repeating, 12:13-8, 32
Justifiable limitations to civil rights, clause 25, 2:52; 8:21-2; 11:9-11, 16-7; 12:16-8, 25-6, 31, 43-4, 49-50; 13:33; 16:13-4
Japanese Canadians during World War II, 18:66-9
Le Conseil d'Etat, 17:46
Marital status, 8:49, 67; 10:17; 11:5-6, 11, 20-2, 27-30
Monarchy, changes in status, effect on rights and freedoms, 7:36-7
Most important constitutional issue, 9:88
Northwest Territories, rights decreasing, 4:20-1, 36-7, 42-4
Ombudsman, 12:12
Overriding effect *re* legislation which contravenes bill, 12:6-8
Political rights, political beliefs, including, 12:28-9, 48-9

Bill of Rights, entrenching—Cont.

- Political rights, right to representation, House of Commons vacancies, filling, 11:8; 12:42-3
- Property rights, 8:48-9; 9:72, 92-3; 12:37-40, 52-3, 57
- Landed immigrants, 12:53-5
- Northwest Territories, 7:16; 11:26-7, 30-1; 12:55
- See also* Immigrants
- Provinces opting in, federal power of disallowance, removal, 1:98-9, 110; 2:21-3, 83-6; 4:43; 8:50-1; 9:67, 77-8; 10:45, 69; 11:36
- Federal power of disallowance, removal not extended to N.W.T., 4:43; 18:73, 85
- Unequal status, creating, 11:18-9
- Provincial position, 9:72-3
- Retroactive legislation, prohibiting, 11:32
- Sexual orientation, 11:5, 11-2
- Supreme Court interpreting, effect of, 1:82, 88; 3:23; 9:10, 70-2, 78-9; 10:17; 12:41-2; 16:6
- United Nations universal declaration of human rights, 8:47-8; 11:6-8, 11-2; 17:20-1
- Women, native, position, 5:79-84; 8:47; 12:23-4, 35
- Women, special provision for, 12:34-5
- See also* Justice; Linguistic and cultural rights

Bilodeau, Mr. Rodrigue (Ontario Advisory Committee on Confederation)

- Constitution of Canada, 6:16-7, 25-7, 35

Bird, Hon. Senator Florence Baynard (Carleton)

- Amending procedure, 7:62-3; 12:35-6
- Bill of Rights, 8:47-51, 67; 10:16-7; 11:11-2; 12:35; 16:14; 17:44-5
- Constitution of Canada, 6:45-7; 7:62-3; 8:47-51, 67; 10:15-8, 93; 11:11-3; 12:35-6; 13:41-2; 15:24; 16:14-7; 17:44-6; 18:23-5
- Legislation, referring to Supreme Court, 10:93
- Linguistic and cultural rights, 18:23-4
- Point of order—bill, referring to Supreme Court, 10:93
- Senate, 13:41-2
- Supreme Court, 6:45-7; 16:14-7
- Unilateral action, 18:24-5
- Women, 10:18; 11:12-3

Blaker, Mr. Rod (Parliamentary Secretary to Solicitor General)

- Constitution of Canada, 2:54-7; 3:49-52
- Education, 3:49-50
- Monarchy, 2:54-7
- Senate, 3:50-2

Bousfield, Mr. Arthur (Monarchist League of Canada)

- Constitution of Canada, 7:37

Breau, Mr. Herbert (Gloucester)

- Amending procedure, 1:34-5; 5:32-5; 12:72-5
- Bill of Rights, 1:35, 102-3; 2:85-6; 9:77-9; 11:23; 18:23, 48-9
- Constitution, defining, 11:39
- Constitution of Canada, 1:17, 21, 34-5, 39-40, 51-2, 56-8, 62-5, 96, 101-6, 116; 2:18-20, 54, 85-6; 4:5, 58; 5:30-5; 6:4, 35-7; 9:39-42, 54-5, 61-2, 77-80; 10:22-6, 65-8, 82-3, 90-1, 100-105; 11:9, 20, 23-5, 31-2, 39-42, 52, 57-9; 12:13, 19-23, 47-9, 72-5; 13:21, 27-30, 50-72; 14:22-5, 53-6; 15:22-4, 29-31; 16:51-6, 69-72; 17:52-3; 18:32-6
- Division of powers, 16:54
- Federal-provincial consultations, 1:104-5; 10:101
- House of Commons, 9:39-41; 13:30; 14:23-4, 55-6
- Legislation
 - Legality, 9:79-80
 - Need for, criticisms, 16:51-2
- Referring to Supreme Court, 10:82-3, 100-102, 105; 15:24
- Linguistic and cultural rights, 10:23-5, 65-8; 11:40-1, 57-8; 12:48; 13:50-60; 14:22-3; 16:52, 69-72
- Monarchy, 2:86

Breau, Mr. Herbert—Cont.

- Order of reference, 1:102-3; 10:100
- Organization meeting, 1:17, 21, 51-2, 56-8, 62-5
- Point of order—questioning of witnesses, time limit, 2:18-9; documents, tabling, refusal, 4:58; bill, referring to Supreme Court, 10:82-3, 100-102, 105; adjournment, 10:90; acting chairman, electing, M., 13:72, agreed to, 13:73; witnesses, appearing, 15:22
- Popular consensus, 17:52-3
- Regional interests, 9:41-2; 13:27-30; 14:54-5
- Report to House, 1:104-5
- Senate, 1:35; 6:35-7; 10:67-8; 11:41-2; 18:33-6
- Social security programs, 11:24-5
- Supreme Court, 9:77
- Taxation, 9:39
- Unilateral action, 1:105-6; 10:22-3; 15:29-31

Brewin, Mr. Andrew (Greenwood)

- Amending procedure, 5:24-6
- Bill of Rights, 17:18-21; 18:69-73
- Constitution of Canada, 4:57-8, 66-8, 77; 5:24-6; 17:18-22; 18:69-73
- Division of powers, 4:66-8
- Point of order—documents, tabling, refusal, 4:57-8
- Senate, 18:69-71

British Columbia

- Provincial government appearing before committee, criticisms, 18:53-4
- Provincial government position, caucus support, 18:81
- See also* Amending procedure; Bill of Rights; Linguistic and cultural rights; Regional interests; Senate; Supreme Court; Unilateral action

British North America Act, comments, 2:26; 3:9; 10:56-7, 70-1**Broadbent, Mr. Edward** (Oshawa-Whitby)

- Amending procedure, 1:31-2, 36
- Bill of Rights, 1:81-2
- Constitution of Canada, 1:28, 31-2, 36, 44, 49-50, 80-6, 96; 2:19, 71-5
- Division of powers, 1:85
- Economy, 1:81
- Linguistic and cultural rights, 2:71-5
- Organization meeting, 1:28, 31, 49-50
- Point of order—questioning of witnesses, time limit, 2:19
- Quebec, 1:81, 85-6; 2:71-5
- Report, 1:44
- Senate, 1:83-5

Bryce, Mr. R.B. (Monarchist League of Canada)

- Constitution of Canada, 7:53-73

Buckwold, Hon. Senator Sidney L. (Saskatoon)

- Bill of Rights, 12:43-5
- Constitution of Canada, 2:10-4; 3:34-5; 4:77-9; 5:61-4, 67; 12:43-6; 13:42-5, 64-5
- Federal-provincial relations, 13:42-3
- Indians, Metis, 5:61-4
- Senate, 2:10-4; 4:77-9; 13:43-5

Bussieres, Mr. Pierre (Portneuf)

- Amending procedure, 10:53-4
- Constitution of Canada, 1:48-9; 2:48-9; 3:59-60; 7:89-90; 10:51-4, 102-3
- Federal position, 2:49
- Legislation, referring to Supreme Court, 10:102-3
- Linguistic and cultural rights, 10:52-3
- Organization meeting, 1:49
- Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:89-90; 10:102-3

Bussieres, Mr. Pierre—Cont.

Quebec, 2:48-9
Supreme Court, 10:53

Caccia, Mr. C.L. (Davenport)

Bill of Rights, 18:16-7
Constitution of Canada, 1:16, 33, 47; 2:37-8; 3:34; 5:82; 6:42-5;
7:22-4, 79, 93-4; 9:6, 42; 10:30-2, 72-4, 87-8, 103-5; 11:15-6,
56-8; 12:68-70; 14:47; 16:26-7; 17:50-1; 18:16-7, 76-83; 19:16-9
Elections, 19:18-9
Federal position, 2:37-8
Inuit, 7:22-4
Labour force, 11:15-6
Legislation, referring to Supreme Court, 10:87-8, 103-4
Linguistic and cultural rights, 10:73-4; 11:56-7; 18:76-7; 19:16-8
Organization meeting, 1:16, 47
Patriation, 10:72-3
Point of order—bill, referring to Supreme Court, 7:79, 93-4;
10:87-8, 103-4
Popular consensus, 17:50-1
Senate, 10:31-2; 18:77-9
Supreme Court, 2:38; 6:42-5; 10:30-2, 73; 16:26; 18:79-80
Unilateral action, 12:68-70

Cadioux, Mrs. Rita (Deputy Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission)

Constitution of Canada, 11:17

Canada West Foundation, describing, 14:5-8**Canadian Bar Association**

Report "Towards a new Canada", 10:37-9, 49-50; 17:21-2
See also Appendices; Bill of Rights; Judges—Appointments;
Legislation; Women

Chairman and Vice Chairman, decisions and statements

Adjournment, 10:90-3
Bill, referring to Supreme Court, 7:81; 10:84, 98-100, 103-4
Documents, tabling, refusal, 4:56-60; 5:5-6
Member's absence, return to committee arranged by party Whips,
1:59-60
Proceedings, radio and TV broadcasting, M. to permit, Mr.
Hnatyshyn, beyond powers and order of reference of committee,
not in order, 4:62
Question be put, 10:92
Questioning of witnesses, time limit, response included, 2:16-20
See also Procedure

Charter of Rights and Freedoms, see Bill of Rights**Clyne, Hon. J.V. (Chancellor, University of British Columbia)**

Constitution of Canada, 19:4-12, 16-41

Collenette, Mr. David (York East)

Amending procedure, 3:28-9
Bill of Rights, 3:56-7
Committee members, negative comments, 4:68
Constitution of Canada, 1:46-51, 58-60; 3:28-31, 49, 55-7; 4:59,
68-9; 9:33-5, 96-7, 103-5; 10:96-7; 14:29-31, 56-9; 17:15-8;
18:58-62
Federal-provincial relations, 14:30-1
House of Commons, 3:56; 9:96-7; 14:29-30; 18:59-60
Legislation, referring to Supreme Court, 10:96-7
Linguistic and cultural rights, 9:103-5
Monarchy, 3:30-1; 4:68; 18:58-9
Natural resources, 14:56-9
Organization meeting, 1:46-51, 58
Point of order—member's absence, 1:59-60; documents, tabling,
refusal, 4:59; bill, referring to Supreme Court, 10:96-7
Provincial position, 17:15-6

Collenette, Mr. David—Cont.

Regional interests, 9:33-5, 103-5
Senate, 3:55-6; 4:68-9; 9:34-5; 17:16-8; 18:59
Supreme Court, 18:59

Committee members, negative comments by, 1:106; 2:37-8, 65-7, 75-6, 82, 86-7; 4:30, 68**Conferences, previous**

Confederation of 1978 Conference, Glendon College, June 1978,
6:10
Failed, need for new approach, 1:71, 88; 2:26-7, 50
See also Federal-provincial conferences; Provincial position—
Regina conference; Victoria formula

Connolly, Hon. Senator John J. (Ottawa West)

Constitution of Canada, 8:58-61

Constituent assembly or conference, calling, 9:46-8; 14:13; 16:31, 37-9, 50-1, 55-8

Political parties, including, 16:40-1

Constitution, defining, symbolic role, etc., 9:63-9; 10:7-9, 25-6, 49, 68, 75; 11:39-41; 12:22-3, 65-6, 78; 13:32-3; 15:5-7, 27**Construction industry, Que., July 1/78 regulations barring outside workers, Canadian Human Rights Commission, arbitrating, 11:21-2****Council of State, see Privy Council****Curley, Mr. Togak (Inuit Tapirisat of Canada)**

Constitution of Canada, 7:13-6, 19-26

Daniels, Mr. Harry (President of the Native Council of Canada)

Constitution of Canada, 5:40-65

Dawson, Mr. Dennis (Louis-Hebert)

Air Canada, 11:45-6
Constituent assembly, 16:40-1
Constitution of Canada, 1:16; 2:61-4; 7:44-7; 9:51-2; 10:43-6, 65,
105-6; 11:45-6; 13:23; 16:39-41
Federal-provincial consultations, 2:64
Legislation, need for, 2:61-2
Legislation, referring to Supreme Court, 10:105-6
Linguistic and cultural rights, 9:51-2; 10:45-6; 11:46
Monarchy, Que. reaction, 7:44-7
Organization meeting, 1:16
Point of order—bill, referring to Supreme Court, 10:105-6
Quebec, 2:62; 10:43-4
Senate, 9:51-2

Decentralization, see Government**Denis, Hon. Senator Azellus (LaSalle)**

Constitution of Canada, 10:59-61; 11:59; 12:46-7; 17:47; 18:29-32
Division of powers, 10:61
Senate, 10:59-60; 12:46-7; 18:31-2
Unilateral action, 18:29-30

Dinsdale, Hon. W.G. (Brandon-Souris)

Constitution of Canada, 11:13-5, 32

Dion, Professor Leon (Faculty of Social Sciences, Laval University)

Constitution of Canada, 16:30-58, 61-72

Direct democracy, see Referendums**Disabled and handicapped**

Employment, 11:14-5
See also Airports; Bill of Rights

Disallowance, see Bill of Rights—Provinces opting in; Federal position

Division of powers, 1:45-7, 73-6, 85; 2:23-4, 58-9, 74-5, 78-80, 83-4; 3:13-7; 6:5-6, 20-2, 29-30; 8:46-7; 9:30-1, 44-5, 51; 10:8, 55-61; 13:9-14, 30, 37; 17:25; 18:10-11, 45-7
 Administrative matter, 3:16-7; 4:69-71
 Committee meetings, delaying until federal-provincial discussions re, 4:66-8

Federal powers, 10:57-9
 Linguistic rights, 10:65-8; 18:11-2, 15-6
 Public surveys re, 2:74-5
 Provincial powers, 10:55-9

Two nations, recognizing, 16:32-3, 43, 54-5, 66-7
See also Appendices—Professor Richard Simeon; British North America Act; Federal-provincial relations—Joint jurisdiction

Dobell, Mr. Peter (Advisor to the Committee)
 Constitution of Canada, 13:63-5, 71-2; 15:22

Economy, 1:69-70, 81; 2:45-7; 3:29; 6:23, 29-30; 9:7; 10:56-8
See also Bill of Rights

Education, 3:21, 44-6; 8:50; 10:15, 49
See also Immigrants

Elections
 Fixed date, every 4 years, 9:14, 58-60; 14:13, 18-20; 19:6, 23-4
 General, calling, date, etc., 2:83-4, 89-90
 Law, 9:17
 Proportional representation, 3:23-4; 14:35, 38-40; 16:58; 17:13-7, 36-8; 19:34-5
 Representation by population endangered by Representation Act and clause 72 of Bill C-60, 19:6-8, 18-9, 24-7
See also Bill of Rights

Elliott, Dr. David W. (Government of the Yukon Territories)
 Constitution of Canada, 4:34-9, 43-9

Elton, Mr. David (Research Director, Canada West Foundation)
 Constitution of Canada, 14:8-15, 18-22, 25-31, 34-6, 39-46, 54-61

Emergency powers, 6:9; 10:57, 77-8; 13:40-1; 18:45

Employment, *see* Bill of Rights; Disabled and handicapped; Northwest Territories

Equalization payments, *see* Federal-provincial relations

Fairweather, Mr. G.L. (Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission)
 Constitution of Canada, 11:8-32

Federal Court, 6:52

Federal government, “Creature of the provinces”, 4:25-6

Federal position, 1:70, 76, 89; 2:9-10, 35, 39-40, 52-3, 57-61; 5:19; 7:49-50; 8:16, 19, 34
 Disallowance power, 3:9; 10:46-7

Federal-provincial conferences

Charlottetown, September 1964 meeting, 5:33
 Entrenching, 7:63-5; 10:21-2, 69-70; 12:85; 13:45-7; 17:25-6, 29-30, 47-8; 18:35, 55-6
 Federal announcements during, no prior consultations, 18:76
 First ministers, Oct. 30-Nov. 1/78, 2:24, 60-1; 4:14, 45-7, 80-1; 10:97-8, 101; 18:8
 Jan. 10-12/50, references to, 5:33; 8:5, 19-20

Federal-provincial consultations, 1:28, 92, 104-5, 108-9; 2:22-5, 60-1, 64, 78-9; 3:31-3, 40-1; 6:7-8; 8:35-6; 9:9-10
 Consultation, defining, 3:32-3; 4:15-6; 8:19
 Native people participating, 5:40, 73-4, 78
 Northwest Territories participating, 4:8-14, 36
 Unanimity, need for, 1:73-4; 2:8-10, 83-5; 3:31-2; 4:80; 5:7-17, 20-7; 8:18-21, 31; 9:42-3; 12:63; 13:27

Federal-provincial consultations—*Cont.*

Yukon Territory participating, 4:45-6
See also Legislation—Boundary changes; Referendums

Federal-provincial relations

Co-operative federalism, 17:23-30, 36
 Cost sharing agreements, 9:49-50
 Equalization payments, 10:64-5; 13:34-5; 14:62-3
 Federal representation at provincial level, 6:28-34; 9:16-7, 31, 48; 10:60
 Intergovernmental conflict, fundamental issue in constitutional reform, 6:16-7, 22-4; 8:45-7; 14:38-40
 Joint jurisdiction, 9:15-6, 30-1; 10:12-3, 36-7; 13:42-3; 14:30-1; 18:21-2

Precedence to federal government, 10:48-9
 Provincial offices in Ottawa, establishing, 9:94-6
See also Appendices—Professor Richard Simeon; Public Service—Joint jurisdiction; Senate—Regional interests; Supreme Court—Appointments

Flynn, Hon. Senator Jacques (Rougemont)

Amending procedure, 1:40-1; 2:83-5; 8:37-8
 Committee members, negative comments by, 2:82
 Constitution of Canada, 1:40-1, 95-7; 2:66, 82-5; 3:47-9; 7:57-9; 8:36-8; 9:42, 86; 10:81-3, 87, 90-1, 105-6; 12:70-1; 14:44-6; 15:14-7; 16:43-4
 House of Commons, 1:95
 Judges, 3:47
 Justice department, 1:96-7
 Legislation, phase I, 3:48-9
 Legislation, referring to Supreme Court, 10:81-3, 105-6
 Point of order—bill, referring to Supreme Court, 10:81-3, 105-6; adjournment, 10:90-3
 Quebec, 1:95-6; 2:82-4
 Senate, 7:57-8; 14:44-6
 Unilateral action, 1:96-7; 8:36-8; 15:14-7

Forsey, Hon. Senator Eugene A. (Nepean)

Amending procedure, 1:27; 12:78-82
 Bill of Rights, 1:38; 5:17-8; 9:92-3; 12:40-2
 Committee members, negative comments by, 2:86-7
 Constitution, defining, 12:78
 Constitution of Canada, 1:27-8, 31, 38-9, 52, 56, 60-2, 90, 112-6; 2:81, 86-92; 3:5, 11, 26; 4:48, 57-8, 63, 73-7, 83; 5:17-9, 58-61, 74-6, 82, 86-9; 6:13-5, 19, 43; 7:18-20, 38, 43-4, 52, 67, 81-2, 92-5; 8:41, 62; 9:24, 42, 54, 58-60, 83-93, 96; 10:60-1, 73; 12:23, 40-3, 78-82, 89; 13:31-3, 44, 54-5, 58-9, 63-4; 14:18-21; 15:24-6
 Elections, 2:89-90; 9:58-60; 14:18-20
 Indians, 5:58-61, 74-6
 Inuit, 7:18-20
 Judges, 6:14
 Legislation
 French/English texts, comparing, 12:43
 Legality, 9:83-6
 Need for, 13:31-2
 Parliamentary supremacy, decreasing, 4:48
 Preamble, 1:38
 Royal assent, provisions for, 2:87-92
 Monarchy, 1:90, 112-6; 2:87-9; 4:73-5; 7:43
 Organization meeting, 1:27-8, 31, 38, 52, 56, 60-1
 Point of order—documents, tabling, refusal, 4:57-8; bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:81-2, 92-5
 Prime minister, appointing, 2:88-9; 7:43-4
 Referendums, 4:73; 9:60; 12:72
 Report to House, 1:39
 Senate, 1:28; 3:11; 4:75-7; 6:13-5; 14:20-1
 Supreme Court, 8:62; 14:20-1

Forsey, Hon. Senator Eugene A.—Cont.

Unilateral action, 1:27; 5:18-9; 9:83-6; 15:25-6

Fournier, Hon. Senator Sarto (de Lanaudière)

Constitution of Canada, 5:76; 7:6, 14; 8:44-6; 10:54-5; 13:61; 17:49-50

Federal-provincial relations, 8:45-6

Inuit, 7:14

Legislation, need for, 8:44-6

Senate, 17:49-50

Unilateral action, Westminster, 10:54-5

Freedom of information, 6:53; 9:9, 22, 71-2; 10:15; 13:14-5**Frith, Hon. Senator Royce (Lanark)**

Constitution of Canada, 7:71-4, 78, 82, 91-2

Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:78, 82, 91-2
Senate, 7:71-4

Fulton-Favreau formula, 1:78; 5:8-14, 19, 24-7, 32-3; 8:11-4, 24-6, 32-3; 9:65; 12:60-1; 15:31-2

See also Amending procedure; Unilateral action

Gauthier, Mr. C.A. (Roberval)

Constitution of Canada, 1:46-7, 90-3; 4:24-5; 16:49-51

Constituent assembly, 16:50

Division of powers, 1:46-7

Federal government, 4:25

Northwest Territories, 4:24

Quebec, 1:90-2

Report, 1:46

Senate, 1:92-3

Gauthier, Mr. Jean Robert (Ottawa-Vanier)

Bill of Rights, 4:42-4; 11:18-9, 49-52; 17:41-2

Constitution of Canada, 1:14, 17, 31, 38, 41-3, 117; 2:30-3, 55; 3:34, 44-7; 4:28, 42-4; 5:56-8; 6:12, 24-7; 7:24-6, 79; 8:51-2; 9:52-7, 88-9; 10:46-9, 92, 104; 11:18-9, 49-52; 17:41-4; 18:85-7; 19:22, 25-32

Education, 3:44-6

Federal position, disallowance power, 10:46

Indians, 5:56-8

Inuit, 7:24-6

Justice, 19:25-32

Legislation, referring to Supreme Court, 8:51; 9:88-9; 10:104

Legislation, trial by jury, 8:52

Linguistic and cultural rights 2:30-3; 3:45; 6:24-7; 9:52-7; 10:47-9; 11:50-1; 17:42-4; 18:85-6; 19:26-9

Municipal government, 9:56

National capital region, 3:46

Organization meeting, 1:14, 17, 31, 38, 41-3

Point of order—question be put, 10:92; bill, referring to Supreme Court, 10:104
Senate, 11:52

Gibson, Mr. Gordon F. (M.L.A., Leader of the Liberal Party in British Columbia)

Constitution of Canada, 9:5-61

Goodale, Mr. Ralph (Assiniboia)

Amending procedure, 12:60-3, 85-90; 13:37

Bill of Rights, 11:25-7; 12:55-6

Constitution of Canada, 1:15; 2:22-5; 4:80-1; 6:53-4; 7:14-7, 75-6, 80, 83-5, 93-5; 8:22, 33-6, 65-7; 10:15-6, 61-4, 79-80, 85-6, 106; 11:25-7; 12:55-7, 60-3, 85-90; 13:36-9; 14:40-4

Federal-provincial consultations, 2:22-3; 4:80-1; 8:35-6

Government departments, etc., appointments to, approving, 14:41-4

Inuit, 7:14-7

Legislation, Phase I, 2:23-5; 8:33-5

Goodale, Mr. Ralph—Cont.

Organization meeting, 1:15

Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:75-6, 80, 83-5, 93-5

Provincial position, 2:22-3; 8:35

Regional interests, 14:40-1

Senate, 6:53-4; 10:79-80; 12:56-7; 13:36

Supreme Court, 10:61-3

Western Canada, 8:65-7; 10:63-4, 79-80

Government

Accountability, 17:26-7

Citizen alienation, 9:21

Codifying institutions, danger of losing flexibility, 17:31-4

Decentralization, administrative not constitutional question, 3:21-2

Government departments, boards, agencies, commissions and crown corporations, appointments, Senate approving, 4:68-9; 6:8; 8:22-3; 9:12-3, 27-8; 10:63-4; 14:12, 41-4; 18:17, 41-5, 59-62, 67, 82

See also Supreme Court—Appointments

Governors General

Appointing, 2:88-9; 7:33; 9:17, 32, 66

Role, 1:73, 88-90, 112-5; 3:4-8; 4:48; 7:29-30, 33-8; 8:38-41

See also Appendices—Monarchist League of Canada submission

Grosart, Hon. Senator Allister (Pickering)

Amending procedure, 1:43

Bill of Rights, 4:20-1, 42; 11:9-11, 30-2; 12:25-9, 50-3; 13:33-4

Conferences, previous, 2:50

Constitution of Canada, 1:15, 43-4, 48, 53, 59, 63, 67; 2:50-3;

4:19-21, 42, 58-9; 5:30, 64-5; 10:83-4, 91-3, 100-1; 11:9-11,

30-2; 12:25-9, 50-3, 63-6; 13:33-6, 66-7

Federal position, 2:53

Indians, 5:64-5

Legislation

Drafting, 2:52

Phase I, 10:83-4

Referring to Supreme Court, 10:83-4, 100-1

Organization meeting, 1:15, 43-4, 48, 53, 59, 63

Point of order—documents, tabling, refusal, 4:58-9; bill, referring to Supreme Court, 10:83-4, 100-1

Referendums, 13:35-6

Report to House, 1:43

Senate, 1:44, 67; 2:50-1

Unilateral action, 2:51-2; 12:63-5

Guay, Mr. Raynald (Levis)

Committee members, negative comments, 2:65-7

Constitution of Canada, 1:51-2; 2:17-9, 65-7; 9:61; 10:27-40, 74-6, 97-8, 106; 11:21-2, 52-5; 12:59; 13:69; 16:46-8

Construction industry, 11:21-2

Federal-provincial conferences, 10:97-8

Legislation, preamble, 10:74

Legislation, referring to Supreme Court, 10:97-8, 106

Linguistic and cultural rights, 11:53-5

Organization meeting, 1:51-2

Point of order—questioning of witnesses, time limit, 2:17-9; bill, referring to Supreme Court, 10:97-8, 106

Referendums, 10:40; 16:47

Robarts-Pepin national unity task force, 16:48

Unilateral action, 10:39-40

Hicks, Hon. Senator Henry D. (Annapolis Valley)

Bill of Rights, 12:57-8

Constitution of Canada, 1:14-7, 33, 116; 2:3, 44, 59; 12:18, 50, 57-8, 68; 13:60-1; 15:24; 17:33-4, 38; 18:68-9, 74, 90

Legislation, codifying, 17:33-4

Organization meeting, 1:14-7

Hicks, Hon. Senator Henry D.—Cont.

Report to House, 1:33

Hnatyshyn, Mr. Ray (Saskatoon-Biggar)

Committee members, negative comments, 2:75-6

Constitution of Canada, 1:17, 21, 54-5, 116-7; 2:6-10, 75-8; 4:29, 49, 54-62; 5:66, 70-3; 15:22-8; 18:12-6, 81-4; 19:13-7

Division of powers, 18:15-6

Federal position, 2:9-10

Federal-provincial consultations, 2:78

Indians, 5:70-3

Justice Department, 2:6-7

Legislation, phase I, 18:14

Legislation, referring to Supreme Court, 2:10, 76-8; 15:23, 26

Monarchy, 4:54-6

Organization meeting, 1:17, 21, 55

Point of order—documents, tabling, refusal, 4:56-60; M., proceedings, radio and TV broadcasting, 4:61-2

Senate, 18:84

Supreme Court, 18:81-3

Unilateral action, 15:26-8; 18:13

Hogg, Mr. Peter (Professor of Law, Osgoode Hall Law School, York University)

Constitution of Canada, 15:5-21, 25-36

Homosexuality, *see* Bill of Rights—Sexual orientation**House of Commons**, reforming, 1:84-5, 95; 7:68-9; 9:25, 38; 10:43;

13:8-9, 23-4, 30, 47-8

Backbencher, diminishing role, 3:9-10, 56

Caucus solidarity, Whips, etc., loosening, 9:94-8; 13:19-20; 14:9-10, 48-9, 55-6, 60-2; 19:6, 17, 23, 34

Committees and legislature, strengthening, 17:12, 38-40

Confidence votes, 9:14, 29-30; 14:13, 29-30; 19:34

Progressive Conservative position, 13:24

Regional interests, reflecting, 9:91-3, 96-8, 103-5; 14:23-7, 36-8, 46-7; 18:56-62

National parties, inability to represent regions, 13:18-20

See also Bill of Rights—Political rights; Legislation; Taxation

House of the Federation, *see* Senate**House of the Provinces**, *see* Senate**Howie, Mr. J. Robert** (York-Sunbury)

Amending procedure, 5:27-8

Bill of Rights, 3:23-4

Constitution of Canada, 2:39-42; 3:20-4; 5:27-9

Education, 3:20-1

Federal position, 2:39-42

Monarchy, 2:40

Referendums, 5:28-9

Human rights, *see* Bill of Rights**Human Rights Commission**

Provincial commissions, relationship with, 11:23

See also Construction industry

Immigrants

Education, 11:36-7, 47-8, 56-7; 13:55-7; 16:65

Landed immigrants, property rights, 11:18; 16:17-8

Indian Act, amending

Constitutional reform, obstacle to, 5:54

National Indian Brotherhood position, 5:78-81

Native Council of Canada position, 5:53-4

Indians and Indian reserves

Assimilation policy, 5:86-7

Indians and Indian reserves—Cont.

"Indian", defining, 5:41-8

Metis and non-status, including, 5:48-52, 55-8, 64-5, 71, 77, 80-2
See also Appendices—Native Council of Canada

Local government, band powers, functions, responsibilities, enlarging, 5:74-8, 82-5

Metis

Historical rights, 5:42-6, 49, 59-61

National unity, role in, 5:47-8

Nationality, comparison with Que., 5:48, 55-8, 69-72

Provincial status, 5:45-6, 49-50, 55-62

National Indian Brotherhood, defining, 5:70

Native Council of Canada, defining, 5:61

Reserve lands, no longer adequate, 5:72-3

Rights, 9:15, 30

Sovereignty of native people, defining, 5:77-8, 82-7

"Special status", defining, 5:40-1, 45, 49, 53

White paper, 1969, 5:43, 53

See also Bill of Rights—Women; Federal-provincial consultations; Inuit

Inmates, *see* Bill of Rights—Elections**Inuit** (Eskimos)

Constitutional status, 7:8-16

Describing, 7:6-14, 18

Land claims, 7:9, 20-1

Parliament, participating, 7:19-22

Self-determination, 7:10-5, 19, 21-4

See also Indians

Ittinuar, Mr. Peter (Inuit Tapirisat of Canada)

Constitution of Canada, 7:14, 17-8, 24

Jarvis, Mr. Bill (Perth-Wilmot)

Constitution of Canada, 16:11-4

Joint Committee (1972), recommendations, 2:14-5, 21; 6:9; 7:8-9;

12:23-4; 14:45-6

Joint Committee (1978), subcommittees, establishing, 3:41**Judges**

Appointments, 3:22, 47; 6:8-14, 52; 16:13-4

Canadian Bar Association committee assessment, 16:20

Lawyers campaigning for appointment, 16:23

Removal, 10:42

Justice, Administration of

Accused persons, police informing of rights, access to counsel, etc., 16:7

Debt, non-payment, replacing prison sentence as only alternative, 12:45-6

Double jeopardy, 16:6

Federal authority, effect on provincial prosecutions, 18:52-3

Northwest Territories, 4:9

Pretrial procedures, election, etc., 16:16

Public enquiries, parallel system of criminal justice, creating, 16:8-9

Rule of law, Official Secrets Act, etc., 16:8, 11-3

Self-crimination, 16:6

Trials in both official languages, Bill C-42, implementation impractical, 19:22, 25-32

See also Legislation—Trial by jury

Justice Department, legal opinions unreliable, 1:23-4, 33, 96-7; 2:6-7; 3:10, 13; 7:87; 9:69**Knowles, Mr. Stanley** (Winnipeg North Centre)

Bill of Rights, 12:24

Constitution of Canada, 6:17-20; 7:58-62; 9:21, 35-9; 10:90; 12:24; 13:72

Division of powers, 6:20

Knowles, Mr. Stanley—Cont.

- House of Commons, reforming, 9:38-9
- Point of order—adjournment, 10:90
- Senate, 6:17-9; 7:58-62; 9:36-7

Labour force, injured workers rights, 11:15-6**Lachance, Mr. Claude-Andre** (Lafontaine-Rosemont)

- Amending procedure, 9:45-8
- Constitution of Canada, 1:39-40; 6:32-5; 7:48, 52; 8:56; 9:45-8; 10:91-2, 98-9; 13:70-1; 16:58-62; 17:27-30; 19:19-21
- Federal-provincial conferences, 17:29-30
- Legislation, need for, criticisms, 16:59-60
- Legislation, referring to Supreme Court, 10:98-9
- Linguistic and cultural rights, 6:34-5; 19:19-21
- Monarchy, 7:48; 8:56
- Organization meeting, 1:39
- Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:52; adjournment, 10:91-2, 98-9
- Popular consensus, 17:27-9
- Quebec, referendum, 16:60-1
- Senate, 17:27

La Forest, Mr. Gerard V. (Canadian Bar Association)

- Constitution of Canada, 10:7-13, 16-57, 60-4, 67-80

Lalonde, Hon. Marc (Minister of State for Federal-Provincial Relations)

- Amending procedure, 1:72-4; 2:39; 3:25-6, 52-5; 4:71-3
- Bill of Rights, 1:110; 2:85-6; 3:23-4, 27-8, 57
- Conferences, previous, 1:71
- Constitution of Canada, 1:69-75, 79-80, 86-90, 93-5, 98-101, 108-116; 2:7-10, 13-4, 20-48, 52-64, 68-86, 90-2; 3:4-8, 11-33, 36-59; 4:53-6, 60, 65-84
- Division of powers, 1:73-4; 3:15-7; 4:67-8, 70-1
- Economy, 1:69-70; 2:46-7
- Education, 3:21, 45-6
- Federal position, 1:70, 89; 2:35
- Federal-provincial conferences, 2:60-1; 4:80-1
- Federal-provincial consultations, 1:108-9; 2:8-10, 22-4, 60-1, 64, 78-9; 3:31-3; 4:80
- Government, decentralization, 3:22
- Government departments, etc., appointments, Senate approving, 4:69
- Governors General, 2:90-1; 3:4-8
- Joint Committee (1972) recommendations, 2:21
- Judges, 3:22, 47
- Legislation
 - Drafting, quality, 2:53
 - Election campaign, aimed at, 2:60
 - Elections, procedure, 2:84
 - Phase I, 2:8-10, 24, 52-3; 3:48-9
 - Preamble, 2:41-2
 - Provincial authority, decreasing, 1:93-4
 - Quebec, special provisions re, 2:63-4, 83-4
 - Referring to Supreme Court, 2:10, 77-8
 - Royal assent, provisions for, 2:91-2
- Liberal position, 2:7-8
- Linguistic and cultural rights, 2:31-3, 71-5; 3:17-8, 22-3, 26-30
- Monarchy, 1:73, 89-90, 109-16; 2:29-30, 35, 90-1; 3:4-8, 36
- Queen, approval of proposed measures, 2:36-7, 56-7; 3:7; 4:55-6, 68, 74
- Point of order—documents, tabling, refusal, 4:60
- Prime minister, appointing, 2:70-1
- Provincial position, 1:94; 2:8, 60
- Quebec position, 1:72, 108
- Quebec, referendum, 1:69; 2:20-1, 72-5
- Referendums, 2:59-60

Lalonde, Hon. Marc—Cont.

- Regional interests, 3:37-40, 58-9; 4:65-6
- Robarts-Pepin national unity task force, 2:21, 27-8
- Senate, 2:13-4, 44-5, 53; 3:11-2, 20-7, 36-44; 4:75-84
- Appointments, 2:80-2; 3:36, 50-1; 4:53-4
- Regional interests, reflecting, 3:23-4, 38-44; 4:75-7
- Supreme Court, 1:75, 110-2; 2:21; 3:26
- Appointments, 2:38-9, 68-70; 3:42-3
- Unilateral action, 1:71-2, 79-80, 89, 94-5, 109; 2:24-5, 28-9; 3:15-7
- Victoria formula, 4:71-3
- Western Canada, 2:47-8

Lamontagne, Hon. Senator Maurice (Inkerman)

- Constitution of Canada, 1:14, 21-2, 68, 89; 2:20; 4:41, 49, 63-5; 6:90; 10:84, 92-3, 100; 13:49, 72; 16:43, 69, 18:35
- Organization meeting, 1:14, 27, 51-3, 60-5
- Point of order—in camera meetings, 1:21-2; questioning of witnesses, time limit, 2:16-20; bill, referring to Supreme Court, 10:81-4, 98-100, 103-6; adjournment, 10:90-1; question be put, 10:92
- Provincial status, 4:49
- Regional interests, recognizing, 4:63-5
- See also Chairman and Vice Chairman

Lang, Hon. Senator Daniel A. (South York)

- Constitution of Canada, 1:15, 32-3, 60-2, 86-9; 3:17-20; 4:44, 78; 10:55-7; 19:17, 24, 33-5
- Division of powers, 10:55-7
- Elections, 19:34-5
- House of Commons, 19:34
- Legislation, need for, 1:88
- Liberal party position, 1:87
- Linguistic and cultural rights, 3:17-9
- Organization meeting, 1:15
- Senate, 1:88-9; 3:19-20; 4:44; 19:33-5
- Supreme Court, 1:88-9
- Unilateral action, 1:32-3, 87-8

Lang, Hon. Otto E. (Minister of Justice and Attorney General)

- Amending procedure, 8:7, 11-4, 25-6, 37-8, 62-5
- Bill of Rights, 8:22, 47-50, 67
- Constitution of Canada, 8:4-29, 32-67
- Division of powers, 8:46-7
- Federal position, 8:16
- Federal-provincial consultations, 8:19-21, 35-6
- Fulton-Favreau formula, 8:11-4, 32-3
- Governors General, 8:40-1
- Legislation
 - Legality, 8:4-14
 - Phase I, 8:35, 53
 - Referring to Supreme Court, 8:14-5, 51
 - Trial by jury, 8:52
- Mineral resources, 8:61-2
- Monarchy, 8:7, 53-4
 - Lieutenant Governor, 8:7, 40-1
- Provincial position, 8:17, 21
- Referendums, 8:15-7, 64-5
- Senate, 8:8, 16, 22-3, 32-3, 37, 54-5, 60-1
 - Abolishing, 8:37-8
- Supreme Court, 8:8-11, 16-7, 26-9, 57-8
- Unilateral action, 8:4-14, 19, 27-8, 37-8, 43-4, 53
 - Lederman statement, comments, 8:12-4
- Victoria formula, 8:17
- Western Canada, 8:22-3, 66-7

Langlois, Hon. Senator Leopold (Grandville)

- Amending procedure, 12:88-9
- Constitution of Canada, 2:20; 4:49-52, 74-5; 9:98-100; 12:74, 88-9; 13:64; 14:50, 54; 17:5, 47-9

Langlois, Hon. Senator Leopold—Cont.

- Federal-provincial conferences, 17:47-8
- Government departments, etc., appointments, Senate approving, 17:48-9
- Monarchy, 4:74-5
- Point of order—questioning of witnesses, time limit, 2:20
- Senate, 4:49-52; 9:98-100

La Salle, Mr. Roch (Joliette)

- Constitution of Canada, 2:57-61

Laurendeau-Dunton report, see Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism**Lawrence, Mr. Allan (Northumberland-Durham)**

- Amending procedure, 5:15-6
- Bill of Rights, 1:110; 6:53
- Constitution of Canada, 1:15-24, 45, 53-6, 66-7, 108-12; 2:37; 3:31-3; 4:59-60, 74; 5:14-7; 6:50-3; 7:72, 76, 82, 88-9; 8:18-21, 41
- Division of powers, 1:45
- Federal position, 8:19
- Federal-provincial consultations, 3:31-3; 8:19-20
- Judges, 6:52
- Monarchy, 1:109-10; 2:37; 4:74; 6:52-3
- Organization meeting, 1:15-8, 24, 53-6
- Point of order—in camera meetings, 1:19-22; bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:76, 88-9
- Provincial position, 8:21
- Senate, 1:66-7, 111-2; 6:50-2
- Supreme Court, 1:110-11
- Unilateral action, 1:109; 8:18-9
- Victoria formula, 1:54; 5:14

Lederman, Dr. W.R. (Professor of Law, Queen's University)

- Constitution of Canada, 5:7-40; 12:58-90

Lee, Mr. Arthur J. (Vancouver East)

- Amending procedure, 1:36; 5:21-4
- Bill of Rights, 1:107-8; 7:36-7; 8:21-2; 12:29-31
- Committee members, 1:106
- Constitution of Canada, 1:29, 36, 106-8; 2:79-82; 4:17-9; 5:21-4, 55-6, 84-8; 7:36-40; 8:21-3; 9:33, 48-51, 62; 10:76-8, 94-5; 11:48-9; 12:29-31; 13:17-20; 14:15-8; 16:63-6; 18:54-8
- Division of powers, 2:79-80; 9:51
- Emergency powers, 10:77-8
- Federal-provincial relations, 9:49-50
- House of Commons, 13:18-20
- Indians, 5:55-6, 84-7
- Legislation, referring to Supreme Court, 10:94-5
- Linguistic and cultural rights, 4:18-9; 10:76-7; 11:48-9; 16:63-6
- Monarchy, 5:23; 7:39-40
- Organization meeting, 1:29
- Point of order—bill, referring to Supreme Court, 10:94-5
- Provincial status, 4:17
- Public attitude, B.C., 9:48-9
- Quebec, 1:106-7
- Regional interests, 1:107; 8:22-3; 14:15-8; 18:54, 57
- Senate, 2:80-2; 8:22-3; 9:49-51; 13:20; 18:55-8
- Travel by committee, 13:17-8

Legislation

- Automatic review, including, 9:24
- Boundary changes, consultations re, 4:16, 19, 31-2, 35, 41
- See also Northwest Territories—Land claims settlements
- Canada West Foundation position, 14:3, 32-3
- Canadian Bar Association position, 10:37-9
- See also Appendices
- Codifying, 17:31-2; 18:47, 93-5; 19:40-1

Legislation—Cont.

- Comments, 1:97; 2:67-8; 3:24; 10:25-6; 18:15, 30-3
- See also Appendices—Canadian Bar Association—Native Council of Canada—Northwest Territories—Professor Richard Simeon
- Consultations re, 14:48; 18:47-9
- Dion comments, 16:32, 43-4, 59-60
- Drafting, quality, 2:52-3; 14:10; 15:25
- Election campaign, aimed at, 2:58-60; 16:37-8
- Executive powers, extending, 2:70-1; 3:19-20; 4:47-8, 77-82; 6:40; 7:29-30, 33-5; 9:9, 13-4, 22, 39-41; 14:9, 33-4
- French/English texts, comparing, 12:18, 43
- Gibson, Mr. Gordon (M.L.A., B. C.), comments, 18-9, 33
- House of Commons, dissolution, 3:56
- Inuit Tapirisat position, 7:17-8
- Legality, 1:32, 36-7; 3:40; 5:7-14, 19; 8:4-14; 9:79-80, 83-6; 10:33-6; 14-9
- Monarchist League of Canada position, 7:29-36
- See also Appendices
- Municipalities, including, 9:15, 30, 56
- National Indian Brotherhood position, 5:67-74
- Native Council of Canada position, 5:43-8
- National Indian Brotherhood reaction to, 5:61-2
- See also Appendices
- Native rights, clause 26, Inuit reaction, 7:19-20
- Need for, criticisms, 1:88, 100, 108; 2:25-7, 61-2; 8:44-7; 9:7, 20-2; 10:74-6; 13:5-6, 24-7, 31-2; 16:32, 38-9, 51-2, 70; 17:6-8, 22-3, 28-9, 33-6; 18:65-6
- Parti Quebecois, reason for constitutional reform, 16:40-2
- Northwest Territories position, 4:7-14, 34-9
- Inuit reaction, 7:16-7
- Parliamentary supremacy, decreasing, 4:47-8; 6:31-2
- Phase I and II, relationship, 1:98-101; 2:25; 3:13, 24, 48-9; 9:7-8, 21-2, 69; 10:83-4; 13:15-6; 14:8-9; 18:10, 49-50; 19:4
- Phase I, July 1/79 deadline, 2:7-9, 23, 52-3; 8:34-5, 52-3; 9:43-4, 64; 10:89; 18:14; 19:4
- Preamble, 1:38, 42; 2:39-42; 9:76; 10:8, 16, 43-4, 54, 74; 12:48
- Official languages status, diminishing, 11:33-5
- Provincial authority, decreasing, 1:91-4
- Quebec, special provisions re, 2:63-4, 82-4
- Referring to Supreme Court, 1:96-7; 2:10, 21, 76-8; 5:21-3, 35-7; 7:49-53, 74-97; 8:14-5, 23-4, 41-4; 9:67-9, 86-9; 10:35-6, 81-106; 12:88-90; 15:26
- Discussing while *sub judice*, 15:17-8, 23-4
- Provincial action, 8:51
- Provincial courts, referring to, 9:88-9
- Strict legal interpretation, 15:33-4
- Regional disparity, equalization formula, 3:58-9
- Richardson comments, 11:42, 55
- Royal assent, provisions for, 1:115-6; 2:87-8, 91-2
- Trial by jury, including, 8:52
- Yalden comments, 11:39-41, 57-8

Lengerke, Mr. W.L. (M.L.A., Chairman, Standing Committee on Constitutional Development, Legislative Assembly, Government of the Yukon Territory)

- Constitution of Canada, 4:29-34, 40-9

Liberal Party position, 1:86-9; 2:7-8

- Linguistic and cultural rights, 1:74, 85, 96; 2:30-1, 72-4; 3:26-30, 46-7; 4:34; 6:9, 12; 9:10-11, 24, 51-2; 10:15, 23-5, 47-8, 52-3, 66-8, 73-7; 11:43-5; 12:48; 13:6; 18:58; 19:9-11, 36**
- Assimilation, *Le Devoir* article, Sept. 7/78, etc., 11:53-5; 16:54, 71-2; 18:87
- Bilingualism, 3:22-3; 19:16-7, 26-30
- British Columbia position, 9:53-6; 18:53, 63-4, 76-7, 86
- Consensus necessary, 17:45-6

Linguistic and cultural rights—Cont.

- Defining, 11:43-4, 47-8; 13:50-2; 17:42; 18:23
- Divisive, 19:17-21
- Implementing, timetable negotiable, 6:24-7
- Inuit position, 4:18-9, 27; 7:26
- Language of instruction, 3:17-9, 49-50, 57; 9:56-7; 10:15; 11:35-7, 40-1, 50-1; 17:43-4
- Majority rights, 11:35-7, 56-7; 13:55-60; 16:65
- Provincial agreements, 11:46; 13:52-4; 17:43
- Languages other than English or French, 11:48-9
- Official Languages Act, comparing, Bill C-60 less effective, 11:34-5, 49-53; 12:22-4
- Ontario position, 3:45; 6:26-7, 34-5; 9:103-4
- Provinces determining, 18:18-9, 85-6
- Quebec
 - Attitude *re* francophones outside Que., 17:42-3; 18:86
 - Languages policy, Bill 101, constitutionality, Que. Superior Court
 - Chief Justice Deschênes ruling, etc., 17:28, 36; 19:20-1
 - Most important issue, 18:19-20
- Regional problem, 11:42
- Statutes, printing in both official languages, 10:42-3
- Symbolic protection, 10:45-6
- Two nations concept *vs* universal bilingualism policy, 16:33-5, 44-8, 52-8, 63-72
- Western Canada position, 14:22-3
- See also Air Canada; Appendices—Canadian Bar Association—Professor Richard Simeon; Bill of Rights; Division of powers; Federal-provincial relations—Joint jurisdiction; Justice; Senate—Double majority

MacDonald, Miss Flora (Kingston and the Islands)

- Amending procedure, 1:33-4; 3:52-5; 4:71-3; 5:21; 8:24-6, 62-5; 12:82-5; 18:73-4; 19:37-8
- Constitutional convention, 16:55-7
- Bill of Rights, 11:16-8; 12:32-5, 53-5; 18:73
- Constitution of Canada, 1:20, 25-6, 33-4, 50, 75-80; 2:20; 3:13-7, 32, 52-5; 4:14-7, 45-9, 60, 69-73; 5:19-21, 30-1, 52-4, 76-80, 83; 6:12-3, 20-2, 47; 7:12, 20-2, 49-53, 77-9, 82, 86, 95-7; 8:17, 23-6, 38, 62-7; 9:6, 42-5, 57, 62, 100-2; 10:32-6, 83, 88-94; 11:16-8, 24; 12:32-5, 53-5, 62, 67, 82-5; 13:46, 61-5, 68-9, 72; 14:18-20, 36-9, 62-3; 16:17-20, 23, 55-8; 17:5-6, 22-7; 18:20-2, 73-6; 19:13-5, 31-2, 35-8
- Division of powers, 3:13-7; 4:69-71; 6:21-2; 9:44-5; 17:24-5
- Elections, 16:57-8
- Equalization payments, 14:62-3
- Federal position, 1:76; 5:19
- Federal-provincial conferences, 4:14, 46-7; 12:85; 17:25
- Federal-provincial consultations, 4:15-6; 9:42-3
- Federal-provincial relations, 6:22-4; 9:100-2; 10:36; 14:38-9; 18:20-2
- Fulton-Favreau formula, 1:78; 8:24-6
- House of Commons, 14:36
- Immigrants, 11:18; 16:17-8
- Indian Act, amending, 5:53-4, 76-80
- Inuit, 7:20-2
- Legislation
 - Boundary changes, consultations *re*, 4:16
 - Legality, 10:33-6
 - Need for, criticisms, 17:22-3
 - Phase I, 9:43-4
 - Referring to Supreme Court, 8:67; 10:35-6, 88, 94
- Organization meeting, 1:20, 25-6
- Point of order—in *camera* meetings, 1:20; questioning of witnesses, time limit, 2:20; bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, M., 7:49-51, 77-9, 82, 95-7; 10:88, 94; adjournment, 10:91
- Progressive Conservative position, 1:75-6; 3:13-5
- Provincial status, 4:16-7, 45

MacDonald, Miss Flora—Cont.

- Quebec, 3:13-4
- Referendums, 8:64-5; 9:44; 18:74-6
- Senate, 4:15-6; 8:38; 9:100-2; 18:22; 19:35
- Supreme Court, 16:18-20
- Territorial waters, 4:14-5
- Unilateral action, 1:76-8, 79-80; 3:13-7; 5:20; 6:21; 10:34-6
- Victoria formula, 1:78-9; 4:71-3
- Women, 10:33

Macdonald, Mr. Ian (Chairman, Ontario Advisory Committee on Confederation)

- Constitution of Canada, 6:4-24, 27-46, 50-5

MacGuigan, Mr. Mark (Windsor-Walkerville)

- Bill of Rights, 16:29-30
- Constitution of Canada, 1:14-34, 38-42, 47-8, 51-6, 60, 63, 66-8; 2:5-6, 54; 3:34-5; 4:29, 57, 60-2, 67; 5:5-7; 6:54; 7:12-4, 51-3, 74-8, 81-3, 97; 8:38-41; 18:36-7; 19:12-5
- Governors General, 8:38-41
- Inuit, 7:12-4
- Monarchy, Lieutenant Governor, 8:39-41
- Ontario Advisory Committee on Confederation, 6:54
- Organization meeting, 1:14-8, 23-34, 38-42, 45-66
- Point of order—in *camera* meeting, 1:20-2; bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:50-2, 74-83, 87-91, 97; agenda and procedure subcommittee reports, second, 19:12-3
- Report to House, 1:44
- Senate, 6:54-5
- Victoria formula, 1:54-5
- See also Chairman and Vice Chairman

Mair, Hon. K. Rafe (Chairman, Cabinet Committee on Confederation and Minister of Consumer and Corporate Affairs, Government of the Province of British Columbia)

- Constitution of Canada, 18:37-94

Matas, Mr. David (Canadian Bar Association)

- Constitution of Canada, 10:13-7, 21-5, 29-32, 35-45, 49-68, 75-9

McCallum, Hon. Arnold J. (Minister of Health, Local Government and Social Services, Government of the Northwest Territories)

- Constitution of Canada, 4:6-29

McGrath, Mr. James A. (St. John's East)

- Constitution of Canada, 7:41-2, 52-3, 63-5, 76-7, 81-2; 8:61-2
- Federal-provincial conferences, 7:63-5
- Mineral resources, 8:61-2
- Monarchy, Lieutenant Governor, 7:41-2
- Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:81-2
- Senate, 7:65

McIlraith, Hon. Senator George J. (Ottawa Valley)

- Bill of Rights, 12:9-13, 49-50
- Constitution of Canada, 1:16-20; 2:67-70; 4:21-3; 6:38-41; 7:76, 83; 8:26-9; 9:5-6; 10:90-1; 12:9-13, 18, 27, 49-50; 14:25-9; 15:17-9; 16:15, 23-6; 19:26
- House of Commons, 14:25-7
- Legislation, 12:18
- Organization meeting, 1:16-20
- Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:76, M., 7:83
- Prime minister, appointing, 2:70
- Senate, 4:21-3; 6:38-41; 14:27-9; 15:18-9
- Supreme Court, 2:68-70; 8:26-9; 16:24-6
- Unilateral action, 8:27-8

McWhinney, Dr. Edward (Head of the Political Science Department at Simon Fraser University, and Membre titulaire de l'Institut de Droit International)
Constitution of Canada, 17:6-53

Members of Parliament, role, 9:91-3, 96-8

Metis, *see* Indians; Native Council of Canada

Mineral resources, offshore rights, 8:61-2

Molgat-MacGuigan Committee, *see* Joint Committee (1972)

Monarchist League of Canada, describing, 7:41

Monarchy, 3:30-1; 6:52-3; 8:53-4; 9:17, 66; 18:52; 19:11, 40-1

Australia, comparing, 7:43

Federal position, 1:73, 89-90; 5:11-3

Lalonde comments, 18:58-60

Letters patent, 1:112-3; 7:38-9

Lieutenant governor, relationship to Crown and provincial government, 5:23, 38-9; 7:35-6, 41-2; 8:7, 39-41; 9:66; 18:36, 60-1

Political issue, 2:86; 3:35-6

Provincial agreement, necessity, 1:99, 109-10

Public opinion *re*, 2:27; 7:28-9

Quebec reaction, 7:28-9, 41-9

Queen

Approval of proposed measures, 2:36-7, 56-7; 3:7; 4:54-6, 68, 73-5; 7:27-8, 32-3

Canadian citizenship, 8:54-6

Commander-in-Chief, 7:37-9

Powers in Canada, 1:113-5; 3:4-8; 4:38, 48; 7:29-36, 43; 8:7

Role, entrenching, 7:33-5, 47-8

Symbolic role, 7:30-4, 37-40, 45-7

See also Appendices—Canadian Bar Association—Monarchist League of Canada submission; Bill of Rights; Procedure—Bill

Municipal Government, *see* Legislation

National capital region, defining, 3:46-7

National unity, *see* Indians—Metis; Roberts-Pepin; Senate

Natural resources, authority *re*, 4:39-41, 49; 14:56-60

Inuit position, 7:26

Neiman, Hon. Senator Joan (Peel)

Bill of Rights, 9:89; 10:40; 16:21

Constitution of Canada, 1:15; 3:40-4; 4:26-8, 47; 5:48-52, 80-3, 88; 9:86-9; 10:40-3, 84-5, 103; 11:22, 59-60; 15:28-9; 16:21-2, 66-9; 17:35-40; 18:18-9, 87-90; 19:38

Division of powers, 16:66-9

House of Commons, 10:43; 17:38-9

Indians, 5:48-52, 80-3

Legislation, need for, criticism, 17:35

Legislation, referring to Supreme Court, 9:86-9; 10:85

Linguistic and cultural rights, 10:42-3; 18:18-9

Organization meeting, 1:15

Point of order—bill, referring to Supreme Court, 10:85

Provincial status, 4:26-7

Senate, 3:43-4; 17:36-8; 18:89-90

Supreme Court, 3:41-2; 18:87-9; 19:38

Taxation, 11:22

Unilateral action, 10:85; 15:28-9

Northwest Territories

Carrothers report, decennial review of political, economic and social development, etc., 4:7

Commissioner, electing, 4:11, 31

Northwest Territories—Cont.

Constitutional development, provincial status, etc., 4:6-14, 30-9

Drury inquiry, 4:12-3

Constitutional reform, role in, 4:7-8, 13-4

Employment, right to legislate *re*, 4:27-8

Land claims settlements, Faulkner agreement, "COPE/Government working group joint position paper on the Inuvialuit land rights claim", 4:31, 41

Legislative assembly, powers, 4:24, 28-9

Progressive Conservative position *re*, 4:41

See also Bill of Rights; Legislation; Territorial waters

Official Languages Act, *see* Linguistic and cultural rights

Official languages commissioner, annual report, Senate, reviewing, 11:38-9, 42

Ombudsman, *see* Bill of Rights

Ontario Advisory Committee on Confederation, 6:5, 54

Order of reference, 1:24-5, 42-5, 102-5; 2:42-3; 3:10; 10:100

Orders in Council, appointments, *see* Government departments

Organizations appearing and submissions, *see* Appendices—Witnesses and briefs submitted

Patriation, 10:72-3

Penitentiaries, *see* Bill of Rights—Elections

Popular consensus *re* constitutional reform, necessity, 17:9-10, 27-9, 50-3

Prime minister

Appointing, 2:88-9; 7:43-4

See also Regional interests

Privy Council, renaming Council of State, 1:99

Procedure

Acting Chairman, electing, M., 13:72, agreed to, 13:73

Adjournment, 1:56-7

M. (Mr. Breaux), 10:90-2, negated on division, 10:5, 92

Agenda and procedure subcommittee, establishing, 1:14-8

Agenda and procedure subcommittee, reports, first, with amds., 1:10-1, 26-66; second, 19:12-5

Bill, referring to Supreme Court, deferring consideration pending Supreme Court decision, M. (Miss MacDonald), 7:4, 49-53, 74-97; 10:6, 81-106, agreed to, 10:6, 106

Amdt. (Sen. Flynn), 10:4-6, 81-106, agreed to on recorded division, 10:5, 104-5

Amdt. (Sen. McIlraith), 7:4-5, 83-97, agreed to, 7:97

Documents, summaries of evidence available to Justice Department, 18:36

Documents, tabling, refusal, 4:56-60

Election of joint chairman, 1:14

In camera meetings, not democratic, 1:19-22

Non-members, privileges before committee, 1:48

Order of reference, special subject matter, questioning in areas outside of, 1:24-6

Printing 2,000 copies of Minutes and Evidence, 1:15

Deadline, enforcing, 2:54; 3:59-60

Proceedings, radio and TV broadcasting, M. (Mr. Hnatyshyn), out of order, 4:61-3

Publications provided to committee members, 1:26

Question be put, M. (Mr. J.R. Gauthier), not in order, 10:94

Questioning of witnesses

Rotation of members by party, 1:29, 49-54

Time limit, 1:29, 47-54

Members using time as they wish, 1:51

Response included, 1:51-2

Procedure—Cont.

Quorums, voting, meeting and printing evidence, 1:15-6

Staff, hiring, 1:23-4

Witnesses

Appearing before committee, subcommittee to hear testimony, 15:22-3

Expenses, committee paying, 3:34-5

Scheduling, 1:33-7, 56, 60-6; 3:33-4

Testimony given by conference call, 13:61

See also Chairman and Vice Chairman

Progressive Conservative position, 1:75-6; 3:13-5; 4:41

Provincial position, 2:57-61; 4:81; 5:11-3; 9:7-8, 33-5

Premiers attitude, 17:15-6

Regina conference, 1:91-2; 2:8, 22-3, 28-9, 60; 8:17, 21, 35; 9:98

Provincial status, attaining, procedure re, 4:16-7, 26-7, 30, 33-5, 45

Natural resources, authority re, Yukon Territory position, 4:49

Northwest Territories, annexing to existing provinces, 4:39-41

Public attitude, B.C., 9:48-9

Public service, joint jurisdiction, unifying federal and provincial organizations to administer, 9:15-6, 31

Quebec

Position, 1:72, 85-6, 108; 2:48-9, 62-3

Referendum, effect of committee, 1:69, 85, 90-2, 95-101, 106-7;

2:14-6, 20-1, 48-9, 62, 71-5; 3:13-4; 13:16-7; 18:6-9, 14-5, 64-5

Election campaign, aimed at, 16:37-40, 61-2

Federal option, providing, 16:60-1

Inuit position, 7:21

Status, 1:80-1; 10:43-6

See also Linguistic and cultural rights

Ratushny, Professor Edward (Faculty of Law, University of Ottawa)

Constitution of Canada, 16:5-30

Referendums, 2:58-60; 4:71-3; 5:27-9; 9:17-8, 22-3, 30-2, 44, 60;

12:42; 13:35-6; 14:15; 16:47; 17:14-5

Australia, comparing, 4:71-3

Federal-provincial consultations, 18:75-6

Germany, Switzerland and U.S., comparing, 9:8-9

Lang proposal, 4:72-3; 5:28-9; 8:15-7, 64-5; 10:40; 18:74-6

See also Amending procedure; Quebec

Regional interests, recognizing, 1:107; 3:37-44; 4:63-6; 9:11-3, 23-4,

35, 38-42; 10:50-1; 13:6-9, 27-30; 14:14, 40-1

British Columbia, fifth region, 18:38-40, 54, 57, 66, 83

Members of Parliament, representing, 9:33-5

Prime minister, increased power, effect on regional representation, 13:39

See also House of Commons; Legislation; Senate

Report to House, 1:7; 10:89

Interim with 13 recommendations, 20:3-17

Oct. 10/78 deadline, 1:33-4, 37, 43-6, 101-2

Proposed agenda, 1:10-1, 27-31, 38-43

Recommendations, witnesses and briefs submitted, 20:4-17

Richardson, Hon. James A. (Winnipeg South)

Amending procedure, 3:25-7; 19:37

Constitution of Canada, 1:48; 3:24-8; 11:42-5, 55; 14:46-8; 19:22, 36-7

House of Commons, 14:46-7

Legislation, comments, 3:24; 11:42, 55

Linguistic and cultural rights, 11:42-3; 19:36-7

Organization meeting, 1:48

Senate, 14:47-8

Supreme Court, 3:26

Robarts-Pepin national unity task force, 1:77; 2:16, 21, 27, 59; 5:87; 8:67; 16:38-9, 48-9

Roberts, Mr. Stanley C. (Chairman, Canada West Foundation)

Constitution of Canada, 14:5-8, 15-8, 22-5, 28, 33, 37-8, 42-5, 49-56, 62-3

Robertson, Mr. Gordon (Secretary to the Cabinet for

Federal-Provincial Relations)

Constitution of Canada, 3:18-9

Roblin, Hon. Senator Duff (Red River)

Amending procedure, 8:29-31

Bill of Rights, 1:98-9; 10:69

Constitution of Canada, 1:97-101, 115; 8:29-33; 10:18-22, 68-72;

13:46-8, 68-9; 15:31-6; 16:27-9; 19:15

Division of powers, 10:70

Federal-provincial consultations, 8:31; 10:21-2, 69; 13:46-7

House of Commons, 13:48

Legislation, phase I, 1:98-101

Legislation, referring to Supreme Court, 15:33-6

Monarchy, 1:99

Quebec, 1:98

Senate, 1:98; 8:29-30, 33; 10:18-21

Supreme Court, 16:27-9

Taxation, 10:71-2

Unilateral action, 5:31-3

Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, 16:31-4, 48-9, 53

Senate, reforming and renaming House of the Federation, 1:28, 31,

35; 3:26-9; 6:6; 7:53-62; 8:32-3, 54; 9:57; 10:22-3; 16:32, 50-1;

17:36, 47-8; 19:5

Abolishing, 1:84-5; 2:44; 8:8, 29-30; 12:71; 18:25-6, 31-2

Provinces position, 8:37-8

Apollitical, making, 2:11-4; 7:54, 61-2; 9:25, 34-5; 13:44-5

Appointments, 3:23-4, 36, 39-40, 50-2, 55-6; 4:52-4; 6:7; 7:67;

9:11-2, 25-9; 10:10-3; 12:47; 14:20-1, 46; 18:10, 22, 67-8

British Columbia, increasing representation, 2:46-7, 80-2; 9:13, 28-9, 65-7; 18:77-8

Combined federal and provincial selection, 19:6, 33-4, 38-40

Federal representation, 7:55-6, 70-1; 18:90

Fixed term, 19:6, 33-4

Northwest Territories position, 4:9, 15-6, 32, 35-6

Procedure unconstitutional, interfering with provincial authority, 15:18-9

Provincial delegations, composition, 6:10-4; 7:54-6; 9:12, 26-7,

49-51, 75-6, 81-2

Provincial governments participating, 1:103-4; 6:14-6; 7:54; 8:8;

9:84-6; 10:26-9; 19:33-5

Attendance of members, 6:51-2

Australia, comparing, 9:29; 14:35-6

British Columbia position, 18:40-2, 50

Cabinet, including members in, 9:28; 14:34

Caucus solidarity, Whips, etc., loosening, 14:49-50

Chairman, electing, 2:12

Double majority, 3:26-9; 9:11, 24, 51-2; 10:14, 24-5, 52-3; 11:37-8, 52; 16:35-8

Conditional grants to provinces, approving, 7:55

Electing, 1:92-3; 2:46; 51; 6:7; 7:54, 57-9, 62, 65-74; 9:9, 12, 26-7;

10:11, 20-2; 13:20; 14:11-2, 34-6, 44-8; 17:16-7; 18:69-70, 78-9; 19:5

Cost, 7:57-8

See also Elections—Proportional representation

Executive powers, checking, 4:77-9, 81-2; 6:40; 7:68-9; 9:29; 13:21-3

Federal-provincial relations, effect on, 13:36

German Bundesrat, comparison with, 6:34, 51-5; 9:13, 27-9, 35,

55-6, 94-5; 10:11-2; 12:36; 17:10-2, 27; 18:55-6, 68-9; 19:5-6, 35

Senate, reforming and renaming House of the Federation—*Cont.*
Intergovernmental conflict, dealing with in unicameral system,
13:43-4

Inuit position re, 7:25

Legislation, initiating, 6:43-4; 9:94-5; 10:59-60; 13:12

Legislation, supply bills, 7:54; 14:12

Liberal Senators, van Roggen comments, 4:83

Linguistic groups, designating affiliation, 8:54-5; 9:24; 11:41-2

Linguistic rights, dealing with, 10:67-8

Name, 2:43; 3:55; 14:12

National unity, increasing, 13:41-2

Need for, 10:59-60

Obstructionist, 1:83-5, 88; 4:21-2; 6:17-9, 47-50; 9:36-7

Ontario Advisory Committee on Confederation position, 6:6-20,
23-4

Party politics, effect on, 6:10-1; 7:61-2, 69-71

Powers, 2:44-5; 3:11-2, 19-20; 6:11; 9:12-3, 27-8; 10:59; 12:46-7;

13:12, 20-1; 14:12; 17:12, 18, 38-9; 18:70-1

Regional interests, reflecting, 1:74-5, 83-5, 103; 2:11-4, 46, 51-3;

3:38, 43-4; 4:51-2, 75-7; 6:35-47, 53-4; 7:54, 72-3; 9:11-3, 23-8,

97-105; 10:10-1, 24-5, 50-1, 59-60, 79-80; 13:7-8, 11-3; 14:11-3,

16-8, 27-9, 38; 18:33-6, 41, 84-5, 89-90

Federal-provincial conflict, causing, 9:90-2

Role, 4:22-3, 49-53, 82-4; 6:13, 47-51; 7:59-62; 10:18-20; 14:46,
51-2; 18:40-1

Legislative function, maintaining, 18:92-3

Staff and expense allotment, comparison with House of Commons,
7:68; 9:14, 30

United States, comparing, 7:60-2, 65-7

Veto power, 1:104; 2:43-4; 3:10-2; 4:39, 44-5, 79; 6:7, 11; 7:54-5, 66;

9:12, 26-7, 37-8; 10:19-22; 13:12; 14:12; 17:17-8; 18:41-2, 56-9,

79; 19:33

Federal spending power, affecting, 18:62-3

Lang comments, 8:16

Referendum, including as appeal, 9:13-4

See also Appendices—Canadian Bar Association;

Federal-provincial conferences—Entrenching; Government
departments; Procedure—Bill; Supreme Court—Appointments;
Unilateral action

Senate Committee, duplication with, 1:66-7

Senior, Mr. Hereward (Public Relations Officer, Monarchist League
of Canada)

Constitution of Canada, 7:34-9, 46-9

Simeon, Professor R. (Professor of Political Science, Queen's
University)

Constitution of Canada, 13:5-48

Simeon, Mr. Richard (Ontario Advisory Committee on
Confederation)

Constitution of Canada, 6:13-9, 23-4, 29-30, 34-41, 44-5, 49-50, 53

Smith, Hon. Senator George I. (Colchester)

Amending procedure, 10:50-1

Constitution of Canada, 1:29, 52-3, 65-6; 2:18, 33-7, 91-2; 3:4-8,
58-9; 10:49-51, 89-90

Justice Department, 2:33

Legislation, referring to Supreme Court, 10:89-90

Legislation, royal assent, provisions for, 2:91-2

Monarchy, 2:33-7; 3:4-8

Organization meeting, 1:29, 52-3, 65-6

Point of order—questioning of witnesses, time limit, 2:18; bill,

referring to Supreme Court, 10:89-90

Regional interests, 3:58-9; 10:50-1

Smith, Mr. Melvin H. (Deputy Minister, Constitutional Affairs,
(Premier's Office) Government of the Province of British
Columbia)

Constitution of Canada, 18:62-3, 74-6, 88-9, 94-5

Social security programs

Spouse's allowance, entrenching, effect, 11:27-30

Spouse's allowance, family, defining, 11:24-5

Stanfield, Hon. Robert L. (Halifax)

Constitution of Canada, 7:17-8, 69, 80; 8:41-4; 9:90-2; 11:24, 47-8;
12:71; 15:19-21; 17:30-2

Inuit, 7:17-8

Legislation, codifying, danger, 17:31-2

Legislation, referring to Supreme Court, 8:41-4

Linguistic and cultural rights, 11:47-8

Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring
consideration until Supreme Court decision, 7:80

Regional interests, 9:91-2

Senate, 9:90-2; 12:71

Unilateral action, 8:42-4; 15:19-21

Starblanket, Mr. Noel (President, National Indian Brotherhood)
Constitution of Canada, 5:66-87

Strayer, Mr. B.L. (Assistant Deputy Minister of Justice)

Constitution of Canada, 1:111, 115-6; 2:84-5; 8:47-8, 51

Supreme Court, 1:75, 88-9, 110-1; 2:38-9, 68-70, 88-9; 10:9-10;
16:31-2; 18:83-4

Appointments, 1:75, 110-1; 2:21, 38-9, 68-9; 3:29, 41-2; 6:8, 11,

42-3; 8:8-11, 16-7; 9:72-3; 14:10-1; 16:17-20, 24-6, 29-30;

18:81-2, 87-8

Apollitical, making, 9:82-3

"Blue Ribbon Committee", 10:40-2

British Columbia representation, increasing, 9:58; 18:88-9; 19:38

Criticisms, 8:60-2; 9:73

Federal-provincial jurisdictions, 8:58-61

Minister of justice making, in consultation with provincial

attorneys general, 16:10-1, 14-9, 22-4, 26-9; 19:11-2

Politically motivated, 8:56-61; 10:40-1

Regional interests, representing, 9:74-5, 82-3; 10:30-2, 62-3;

16:19; 18:77-8

Role of court, effect on, 8:26

Senate approving, 6:8; 10:31-2; 12:55-7; 14:21-2, 52-3; 17:12-3,

40-1, 48-50; 18:41

Size, increasing number of judges from 9 to 11, 8:28-9, 56-61;

9:73; 10:9; 14:10; 18:44; 19:11-2

See also Government departments

British Columbia position, 18:43-4

Chief Justice, term, limiting, 16:11

Civil cases, Que. judges dealing with 2:69-70; 3:26, 41-2; 6:8, 45-7;

8:56-61; 9:77; 10:10, 13-4, 53; 14:10-1

Constitutional court, establishing, 2:15; 6:8; 17:13, 35

Judgments, criticisms, 8:62, 73; 10:31-2, 53, 61-2; 17:13; 18:42-3, 59

Northwest Territories position, 4:37

Retirement age, 6:43; 10:73; 15:13; 18:82-3

Role, 13:31; 18:44, 87-8

See also Judges—Removal; Appendices—Canadian Bar
Association

Tagoona, Mr. Eric (President, Inuit Tapirisat of Canada)

Constitution of Canada, 7:6-14, 18-9, 23-5

Tarnopolsky, Dr. W.S. (Professor of Law, Osgoode Hall, York
University)

Constitution of Canada, 12:6-58

Taxation, 1:92

Basing on family income, not marital status, 11:22-5

Taxation—Cont.

- Private members initiating legislation, 9:39
- Provincial powers, 10:71-2

Territorial waters, negotiations re, N.W.T. officials, including, 4:14-5

Travel by committee, 13:17-8

Tremblay, Mr. Arthur (Ecole Nationale d'Administration publique)
Constitution of Canada, 18:5-36

Two Nations, *see* Division of powers; Linguistic and cultural rights

Unilateral action, federal authority re, 1:32-3, 76-80, 105-6; 2:28-9, 32-3; 3:13-7; 5:7-18; 6:21; 8:18-21, 34, 52-3; 9:22, 63-5; 10:27-9; 12:66-8; 13:33-4; 14:13; 18:13-5, 29-30

British Columbia position, 18:49

Lederman statements, Lang response, etc., 8:12-4; 10:85; 12:58-9, 62-5; 15:8-9

See also Appendices

Quebec reaction, 18:24-5

Section 91(1), "designated sections", 1:71-2, 79, 87-9, 94-7, 109; 2:51-2; 3:15-6; 5:10-4, 19-26, 32-5; 8:14-5, 18-9, 36-8; 9:64-5; 10:22-3, 34-6; 12:68-71; 13:16; 15:5-21, 28-32

Provincial authority, federal action re, distinction between increasing and diminishing provincial power, 8:9-10, 27-33, 43-4; 9:65-7, 83-6; 15:8-10, 15-6, 25-9, 35-6

St. Laurent comments, 8:42-4; 12:64

Senate, altering, 1:33, 77-80; 8:8; 15:6, 9-10, 14-5

Westminster, federal government approaching unilaterally, 5:37-8; 10:39-40; 12:75-8; 15:16-7; 18:27-9

Westminster, unilateral action by, 10:54-5; 15:19-21, 25

See also Federal-provincial conferences

van Roggen, Hon. Senator George (Vancouver-Point Grey)

Amending procedure, 12:36-7

Bill of Rights, 3:9, 12:16, 37-40; 18:91-2

Constitution of Canada, 1:23-4, 28-9, 55-6, 60, 63; 2:42-5, 48; 3:8-12, 34, 58; 4:5, 28-9, 39-41, 62-3, 81-4; 5:30, 34; 6:47-50; 7:26, 43, 47-53, 56, 64-7, 80-1, 86-7; 12:16, 36-40, 66-8; 13:21-3, 62-4; 14:5, 51-3, 63; 18:91-5; 19:13, 16, 19, 29-33, 40-1

Government departments, etc., appointments, Senate approving, 14:52-3

Justice, 19:30-2

Legislation, codifying, 18:93-5; 19:40-1

Linguistic and cultural rights, 19:29-30

Monarchy, 7:47-8

Natural resources, 4:39-41

Northwest Territories, 4:28-9, 41

Order of reference, 2:42-3; 3:10

Organization meeting, 1:23-4, 28-9, 55-6, 60

Point of order—bill, referring to Supreme Court, deferring consideration until Supreme Court decision, 7:51-3, 80-1, 86-7

Provincial status, attaining, procedure re, 4:39-41

Senate, 2:43-5; 3:9-12; 4:81-4; 6:47-50; 7:66-7; 13:21-3; 18:92-3; 19:33

Unilateral action, 12:66-8

Victoria formula (1971), 1:54-5, 78-9, 92; 4:71-3; 5:13-4; 6:9, 8:17; 9:22-3; 10:16, 30-1, 73; 13:21; 14:14, 19:8, 39

War Measures Act, *see* Emergency powers

Watson, Mr. Ian (Laprairie)

Constitution of Canada, 8:56-8; 9:57-8

Senate, 9:57

Supreme Court, 8:56-8; 9:58

Western Canada

Constitution a Que. issue, 14:15

Increased representation, 2:46; 8:22-3, 65-7; 10:63-4, 79-80; 14:15-8, 24-5, 54-5

Westminster, statute of, 15:34

White papers

"A time for action" (1978), 2:49-50; 5:26, 52-3

National Indian Brotherhood reaction, 5:76-7

"The Canadian constitution and constitutional amendment" (Aug. 8/78), 5:9

Whittaker, Mr. G.H. (Okanagan Boundary)

Bill of Rights, 18:66

Constitution of Canada, 2:45-8; 9:92; 12:59; 18:64-7; 19:22-5, 28

Elections, 19:23-4

House of Commons, 19:23

Quebec, 18:64-5

Western Canada, 2:45-8; 18:66

Women

Canadian Bar Association constitutional committee, membership on, 10:18, 33

Equal pay for equal work, 11:12-3

See also Bill of Rights; Taxation

Yalden, Mr. Maxwell F. (Commissioner of Official Languages)

Constitution of Canada, 11:33-58; 13:49-60

Yukon Territory

Commissioner, electing, 4:46

Commissioner Pearson, conduct, resigning, etc., 4:31



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

Third **Troisième**
class **classe**

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Government
Publications

BINDING SECT. DEC 21 1979

Government
Publications

